

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTROLE
DES
Mines de Charbon en Angleterre
PENDANT LA GUERRE
ET LE
Problème de la Nationalisation des Mines

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

*Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Paris
le Jeudi 5 Mars 1925, à 4 heures*

par

PAUL DEFFERRIÈRE

||o||

Président : M. ALLIX
Suffragants { M. ROLLAND
 { M. MESTRE

ASSOCIATION DES ETUDIANTS DE DOCTORAT
18, Rue Darcet, PARIS

1925

LE CONTROLE
DES
MINES DE CHARBON EN ANGLETERRE
PENDANT LA GUERRE
ET LE
PROBLÈME DE LA NATIONALISATION
DES MINES



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTROLE
DES
Mines de Charbon en Angleterre
PENDANT LA GUERRE
ET LE
Problème de la Nationalisation des Mines

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

*Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Paris
le Jeudi 5 Mars 1925, à 4 heures*

par

PAUL DEFFERRIÈRE

||o||

Président : M. ALLIX
Suffragants { M. ROLLAND
 { M. MESTRE

ASSOCIATION DES ETUDIANTS DE DOCTORAT
18, Rue Darcet, PARIS

1925

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES:

- BAKER (Charles-Whiting). **Government Control and Operation of industry in Great Britain and the United States during the War.** (Carnegie Endowment for international peace, 1923).
- BURKLEY (Miss E.) **Bibliographical Survey on Contemporary Sources for the Economic and Social History of the War.** (Carnegie Endowment for international peace, 1922).
- CANTRIL (T. C.). **Coal Mining**, 1914.
- COLE (G. D. H.). **Labour in the British Coal Mining Industry (1914-1921).** Carnegie Endowment for international peace, 1923).
- COLE (G.D.H.). **An Introduction to Trade Unionism**, 1918.
- CRENON (Henri). **Le Régime des Mines en Angleterre et la question de la Nationalisation des Mines.** Thèse. Paris, 1921.
- FABIAN RESEARCH DEPARTMENT. **How to pay for the War.** (Chap. III. The Nationalisation of the Coal Supply), 1917.
- FONTAINE (Arthur). **L'échelle mobile dans les Mines de Grande Bretagne**, 1885.
- GRAY (Howard L.). **War Time Control of Industry** (The Experience of England), 1919.
- GRUNER et BOUSQUET. **Atlas Général des Houillères**, 1911. (édité par le comité central des houillères de France).
- JEVONS (Stanley). **The British Coal Trade**, 1915.
- LEHR (Ernest) **Eléments de Droit Civil Anglais** (2 vol.), 1906.
- LEUBUSCHER (Charlotte). **Sozialismus und Sozialisierung in England**, 1921.
- MONEY (Sir Leo Chiozza) **The Triumph of Nationalisation**, 1920.
- OLIVIER (M.). **La Politique du Charbon 1914-1921.** — 1922.
- PAGE-ARNOT (R.). **Further Facts from the Coal Commission.** (Publié en 1919 par le Labour Research Department).
- PERSEGOL (Lucien). **Les Conséquences Economiques de la Guerre en Angleterre.** Thèse Paris 1922.
- PHILIP (André). **Guild-Socialisme et Trade Unionisme. Quelques Aspects Nouveaux du Mouvement Ouvrier Anglais.** Thèse Paris 1923.

- REDMAYNE (Sir Richard). **The British Coal Mining Industry during the War. 1923.** (Carnegie Endowment for international peace).
- REDMAYNE and STONE. **The Ownership and Valuation of Mineral Property. 1920.**
- ROBERT MULLER (C.). **Le Charbon, nos Besoins et le Moyen d'y répondre. 1917.**
- SARDIER (Georges). **Le Ravitaillement en charbon pendant la Guerre.** Thèse, Paris, 1920.
- ZEVAES (Alexandre). **La Législation des Mines en Angleterre. 1912.**

ARTICLES DE REVUES:

- LOIRET (J.). **La Crise du Charbon et le Travail des Mines en France et en Angleterre.** (Revue Politique et Parlementaire. Oct. et Déc. 1919).
- Ministry of Labour Gazette.** Janvier et Décembre 1924.
- RENWICK. **The Coal Industry under War Conditions.** (Nineteenth Century. Vol. 78).
- SELLERS (Edith). **On the Manufacturing of Grievances Felt by the Poor.** (Nineteenth Century. Mars 1917. Vol. 81).
- SHADWELL (Arthur). **Coal Mines and Nationalisation. 1919.** (Réédition d'un article du Times).
- TAWNEY. **The Nationalisation of the Coal Industry.** (Quarterly Journal of Economies. Nov. 1920. Vol. 35).
- TIMES. (ENGINEERING SUPPLEMENT), Janvier 1920 et Janvier 1921.
- PARLIAMENTARY DEBATES (Commons). Vol. 173.
- PUBLIC GENERAL ACTS.

RAPPORTS:

- REPORTS** of the Departmental Committee appointed to inquire into the conditions prevailing in the Coal Mining Industry due to the War. I. II. III. 1915 et 1916.
- REPORT** of the Departmental Committee appointed to inquire into the retail price of coal. 1915.
- REPORT** of the Departmental Committee appointed by the Board of Trade to consider the position of the Coal Trade after the War. 1918.
- FINAL REPORT** of the Coal Conservation Committee. 1919.
- REPORTS AND MINUTES OF EVIDENCE** of the Coal Industry Commission. Vol. I. II.

INTRODUCTION

La situation prépondérante de l'Angleterre tant au point de vue industriel qu'au point de vue maritime et commercial est en grande partie due à la richesse de son sous-sol. Ayant le charbon à bon marché et pouvant, en échange d'exportations de combustible, se procurer les matières premières nécessaires à son industrie, elle est rapidement devenue le fournisseur du monde entier pour maints produits manufacturés. Par ailleurs, pourvue d'un fret régulier d'aller, sa marine marchande a pu abaisser ses tarifs et concurrencer victorieusement celles des autres pays, moins favorisées.

C'est grâce à ce développement économique que la Grande-Bretagne a pu nourrir une population sans cesse croissante qui en un siècle, de 1811 à 1911, est passée de 11.070, 120 (exception faite de l'Irlande) à 40.980.311 habitants (1).

Par la statistique ci-après reproduite (2) on se rend compte que le chiffre des exportations de charbon s'est élevé régulièrement, tant par rapport à lui-même, que par rapport à la production totale du pays. Alors qu'en 1855 cette production était de 64.307.000 tonnes (1), les exportations de 4.977.000 tonnes et leur rapport de 7,74 %, ces chiffres avaient en 1913, atteint 287.412.000 T, 97.719.000 T (2) et 34 % respectivement. C'est

(1) Sir Rihard Redmayne. The British Coal Mining Industry during the war, page 3.

(2) H. Stanley Jevons, p. 676.

(1) Dans tout le cours de cette étude il ne sera question que de la tonne anglaise de 1.016 kilogrammes. Nous la désignerons sous l'abréviation T.

(2) Le charbon de soute, soit 20 millions de tonnes, est compris dans le chiffre des exportations.

Année	Valeur des exportations totales du Royaume Uni (en milliers de liv. st.) (1)	Valeur totale des exportations de charbon	Rapport	Production totale de charbon (en milliers de tonnes)	Quantités de charbon exportées (2)	Rapport
1855	95.688	2.446	2,55 %	64.307	4.977	7,74 %
1856-60	124.161	3.145	2,46 %	69.690	6.695	9,60 %
1861-65	144.396	3.933	2,72 %	88.660	8.482	9,46 %
1866-70	187.820	5.330	2,84 %	105.325	10.313	9,79 %
1871-75	239.502	10.304	4,30 %	125.885	16.644	13,22 %
1876-80	201.395	7.932	3,93 %	136.321	20.790	15,25 %
1881-85	232.286	10.096	4,34 %	158.906	28.451	17,90 %
1886-90	236.328	13.031	5,51 %	169.621	34.490	20,53 %
1891-95	226.969	16.577	7,30 %	181.906	40.517	22,27 %
1896-1900	239.125	22.332	9,34 %	208.964	51.039	24,42 %
1901-1905	291.117	27.620	9,49 %	229.007	62.994	27,51 %
1906-10	388.693	38.036	9,78 %	261.727	83.115	31,75 %
1900	282.604	38.620	13,66 %	225.181	58.405	25,93 %
1901	270.873	30.335	11,20 %	219.047	57.783	26,38 %
1902	277.552	27.581	9,94 %	227.095	60.400	26,59 %
1903	286.517	27.263	9,51 %	230.334	63.805	27,70 %
1904	296.256	26.862	9,06 %	232.428	65.822	28,32 %
1905	324.387	26.061	8,03 %	263.129	67.161	28,44 %
1906	366.931	31.504	8,59 %	251.068	76.788	30,28 %
1907	416.016	42.119	10,12 %	267.831	84.682	31,62 %
1908	366.653	41.616	11,35 %	261.529	84.655	32,37 %
1909	372.253	37.160	9,97 %	263.774	85.408	32,37 %
1910	421.615	37.813	8,97 %	264.433	84.046	31,78 %
1911	448.456	38.448	8,55 %	271.892	86.536	31,83 %
1912	480.196	42.589	8,86 %	260.416(3)	85.327	32,76 %
1913	514.430	53.659	10,43 %	287.412	97.719	34 %

(1) La valeur des navires vendus à l'étranger n'est pas comprise dans le chiffre des exportations. En 1913, elle atteignit le chiffre sans précédent de £ 11.031.236.

(2) Le charbon de soute est compris dans le chiffre des quantités exportées depuis 1873. A cette date, il s'élevait à 3.000.000 T. et devait atteindre 20.000.000 T. en 1913.

(3) Pour les années 1912 et 1913, le poids des impuretés contenues dans le charbon a été déduit. En 1911, il était de 2.268.000 T.

surtout à partir de 1871, du fait de la paix sur le continent et de la construction de nombreuses lignes de chemins de fer, que les exportations de combustible ont augmenté considérablement d'année en année.

Autre constatation intéressante : en 1855 le rapport de la valeur des exportations de charbon par rapport à celle des exportations totales était de 2,55 %; en 1913 il était devenu de 10,43 % après être passé en 1900 par 13,66 %. Ce fait est dû à ce que les pays qui autrefois importaient d'Angleterre des produits manufacturés, en échange de matières premières et de denrées alimentaires, se sont à leur tour constitué une industrie et, maintenant, achètent simplement à leur ancien fournisseur le charbon nécessaire à la fabrication des produits dont ils ont besoin.

Juste avant la guerre, en 1913, sur une production mondiale de charbon de 1.320 millions de T. les Etats-Unis contribuaient pour 38,5 %, la Grande-Bretagne pour 21,7 % et l'Allemagne pour 20,4 %. Pendant longtemps l'Angleterre avait détenu la première place, mais en 1899 les Etats-Unis la lui enlevaient par une production de 226.554.000 T. contre 220.054.741. Quatorze ans après, en 1913, ils arrivaient au chiffre surprenant de 508.893.052 T. En Allemagne, l'accroissement de l'extraction fut en proportion presque aussi rapide : de 1890 à 1900 la production doublait (150.000.000 T. à cette dernière date) et en 1913, suivant de près celle de l'Angleterre, elle atteignait 274.264.420 T.; ajoutons cependant que ce chiffre comprend 85.321.124 T. de lignite.

Bien que le développement minier dans les deux grands pays dont nous venons de parler eut été plus rapide qu'en Grande-Bretagne, celle-ci n'en demeurait pas moins, avant la guerre, le pays exportateur de houille par excellence, grâce à la qualité de ses charbons, à leur diversité, et aussi du fait de la situation géographique de ses mines, toutes fort proches des ports d'embarquement. En 1913, le chiffre de ses exportations était de 73.400.118 T. tandis que celui de l'Allemagne atteignait seule-

ment 34.518.408 T. et celui des Etats-Unis 20.708.582 T. L'Allemagne importait même d'Angleterre plus de 9.000.000 T. de charbon, de qualités qu'elle ne possédait pas.

TABEAU des exportations britanniques de charbon en 1913 (en milliers de tonnes)
Extrait du Rapport du Comité nommé en 1916 pour faire une enquête
sur le Commerce de charbon après la guerre

Ports d'embarquement	Pays riverains de la Mer du Nord +	Reste de l'Europe y compris les ports de la Méditerranée	Ports africains y compris ceux de la Méditerranée	Inde et Extrême-Orient	Amérique du Sud	Amérique du Nord et Amérique Centrale	Exportations totales
Ports du Canal de Bristol....	1.820	20.723	825	538	5.896	74	29.876
» du Nord-Ouest.....	143	458	46	20	407	8	752
» du Nord-Est.....	12.133	10.502	20	29	336	4	23.024
» de la Humber.....	7.008	1.583	5	21	262	4	8.883
Autres ports de la côte Est..	375	46	x	—	—	3	424
Ports de l'Ecosse Orientale..	7.050	1.039	2	—	154	8	8.253
» de l'Ecosse Occidentale	476	1.443	18	4	185	88	2.184
Autres ports.....	—	4	—	—	—	—	4
Total des exportations.....	29.005	35.768	886	612	6.940	189	73.400

+ Y compris les ports russes de la Baltique, mais exclusion faite des ports français du Nord.
x moins de 500 tonnes.

L'importance vitale des exportations de charbon, pour l'Angleterre, ne peut être mieux exprimée que par le passage suivant que nous empruntons au rapport du comité nommé, le 2 Juin 1916, par le Président du Board of Trade, pour procéder à une enquête sur la situation probable du commerce d'exportation du charbon après la guerre.

*« L'arrêt ou même une notable réduction des exportations
« de charbon entraînerait des conséquences graves. Une foule
« d'ouvriers appartenant à des professions fort diverses seraient
« jetés sur le pavé. Le pays se verrait privé d'une importante
« source de richesses, de sommes considérables qui, actuelle-
« ment, font vivre les industries et sont réparties en salaires.
« Le dommage serait sérieux pour la marine marchande qui
« assure le trafic entre nos ports et les pays d'outre-mer; le
« niveau des frets de retour serait augmenté et par répercussion
« une hausse du coût de la vie et des matières premières se
« produirait infailliblement. Cette hausse entraînerait à son
« tour une augmentation du coût de production du charbon
« consommé par toutes les industries et les particuliers de ce
« pays. Les chemins de fer et les « docks » seraient aussi sérieu-
« sement touchés, la dépréciation risquerait d'entraîner la
« ruine des compagnies d'exploitation. »*

Etant donné cette importance, pour la Grande-Bretagne, de son industrie houillère, la seconde après l'agriculture, nous nous proposons d'étudier dans cet ouvrage les perturbations qu'y a occasionnées la guerre; le contrôle organisé par le gouvernement en vue de maintenir la production de charbon à un niveau assez élevé pour satisfaire, dans la mesure du possible, aux besoins du pays et des alliés; puis, enfin, les tentatives du parti ouvrier après l'armistice pour obtenir la nationalisation de cette industrie.

Afin de faciliter la compréhension de ce sujet, nous exposons de façon assez détaillée, dans une première partie intitulée « L'Industrie du charbon avant la guerre », le régime des mines

proprement dit, la législation protectrice des ouvriers mineurs, ainsi que les rapports entre patrons et ouvriers, notamment en ce qui concerne la fixation des salaires.

Cette question des salaires a donné lieu au cours de la guerre et après les hostilités à de nombreuses difficultés ; elle a été la cause tout au moins occasionnelle du contrôle, aussi croyons-nous nécessaire de ne pas ménager les explications à ce sujet.



PREMIÈRE PARTIE

L'Industrie du Charbon avant la Guerre

CHAPITRE PREMIER

LE REGIME DES MINES EN GRANDE BRETAGNE

La propriété des gisements miniers peut être reconnue législativement :

1° Au propriétaire du sol; c'est le système romain de l'accession;

2° A l'inventeur; c'est le système de l'occupation;

3° A l'Etat, qui peut exploiter lui-même la mine, mais se voit, dans certains cas, obligé de la concéder temporairement à des tiers.

Certains auteurs admettent encore un quatrième système, d'après lequel l'Etat n'a aucun droit de propriété sur les gisements, mais est simplement chargé de les concéder en pleine propriété, par mesure d'autorité, à la personne physique ou morale qu'il jugera la plus apte à l'exploitation.

De temps immémorial le « Common Law » britannique admet le premier de ces systèmes, celui de l'accession. En principe, le

propriétaire de la surface a également la propriété de tout ce qui est sous son domaine, sauf des mines d'or et d'argent, lesquelles appartiennent à la Couronne.

Cette règle générale, malheureusement pour la clarté de la question, souffre d'autres exceptions. Les deux propriétés, celle de la surface et celle du sous-sol, n'étant pas liées l'une à l'autre, il se peut qu'elles aient fait l'objet de cessions séparées et ne se trouvent plus maintenant dans la même main. Les bizarreries (à nos yeux du moins) du régime anglais de la propriété foncière venant encore compliquer la question, nous croyons nécessaire de donner un bref aperçu des principaux traits de ce régime, avant de pénétrer plus avant dans l'étude de notre sujet.

SECTION I

Aperçu sur le régime anglais de la propriété foncière

Le régime actuel de la priorité en Grande Bretagne prend sa source dans le système féodal et dans la grande distinction entre francs tènements et vilainages, c'est-à-dire, pour faire une comparaison avec notre ancien droit français, entre fiefs et censives.

Après la conquête des Normands, lorsqu'un baron, en vertu d'une concession du roi, considéré comme le propriétaire de toutes les terres du royaume, devenait possesseur d'un grand domaine à charge de foi et hommage et de services militaires déterminés (*pro homagio et servicio militari — by knights service*), il en sous-inféodait une partie à des hommes libres, en fief simple, c'est-à-dire aux mêmes conditions de fidélité féodale et de services militaires; il s'en réservait une autre partie et concédait le reste, en général les terres les moins productives, à des serfs ou vilains, à titre de pure grâce et moyennant des

corvées et redevances indéterminées dans leur nature et dans leur étendue.

Cette distinction entre concessions à des hommes libres et concessions à des vilains est demeurée vivace en droit anglais moderne dans la division en francs tènements, *freeholds*, et tenures enregistrées, *copyholds*, c'est-à-dire les anciens vilainages, bien que la coutume et divers statuts aient estompé de nombreuses différences.

En principe, toutes les terres relèvent médiatement ou immédiatement de la couronne; mais ce droit ne se manifeste que dans les cas où le possesseur d'un franc tènement, un *freeholder*, meurt sans laisser d'héritiers et ab intestat. Quant à l'hommage dû au souverain, il est devenu purement nominal. Seul le *copyholder*, qui tient son droit d'un seigneur et non de la couronne, restait tenu vis-à-vis de ce seigneur à certaines redevances, jusqu'à la loi du 12 Juin 1922, entrée en vigueur depuis le 1^{er} Janvier 1925, d'après laquelle le rachat des *copyholds* est rendu obligatoire.

Une notion non moins essentielle en droit anglais que celle des tenures est celle des *estates*. Tandis que la notion de tenure indique la situation d'une terre par rapport à la couronne ou à un lord, celle d'*estate* (*status*) marque l'état, la position dans laquelle se trouve le possesseur par rapport à son domaine : il peut en être investi pour lui et tous ses héritiers, pour lui et ses seuls descendants en ligne directe, ou enfin simplement pour la durée de sa vie.

REGIME DU FREEHOLD. — Les francs tènements se divisent en deux grandes catégories d'*estates*, selon qu'ils sont héréditaires ou non héréditaires (*of inheritance, not of inheritance*).

Les francs tènements héréditaires comprennent les fiefs simples (*estates in fee simple*) et les fiefs limités, dont l'espèce la plus répandue est le fief substitué (*estate in fee tail* ou *estate*

tail). Quant aux francs tènements non héréditaires, ils se divisent en deux catégories : le tènement *pur auter vie* (*estate pu auter life*) et le tènement viager (*estate for life*).

Francs Tènements héréditaires. — ESTATE IN FEE SIMPLE. —

Le fief est dit simple lorsque le tenant en est investi pour lui et ses héritiers. Quand il n'a pas d'héritiers, le fief fait retour à la couronne qui, nous l'avons vu, a le domaine éminent de toutes les terres du royaume.

Les droits du tenant *in fee simple* sont aussi étendus que ceux d'un propriétaire foncier français. Il peut exploiter son domaine comme il l'entend, y commettre des dégradations de toute espèce, *wastes*, c'est-à-dire qu'il est libre d'abattre des arbres de haute futaie et d'ouvrir des mines. Il peut également disposer de son bien à son gré, entre vifs ou par testament. En somme, il en a l'usus, le fructus et l'abusus.

ESTATE TAIL. — On désigne sous ce nom un domaine donné à un homme et à ses descendants, *the heirs of his body*, de telle sorte qu'il passe du premier titulaire à ses enfants, petits-enfants et descendants légitimes à l'infini, sans pouvoir passer de son chef à l'un de ses ascendants ou collatéraux. On l'appelle *estate tail* ou *estate in fee tail*, *feodum tailliatum*, fief taillé ou mutilé; car précisément, à la différence du fief simple, il est réservé à une seule classe d'héritiers, à l'exclusion des autres. A défaut de descendants, le bien doit faire retour au donateur, *reversioner*, ou à ses ayants cause, *remaindermen*.

Le fief substitué peut être général ou spécial. Il est dit général quand tous les descendants légitimes du grevé de substitution y sont appelés à leur tour, sans exception, ni restriction. Il est spécial lorsqu'il ne peut être recueilli que par certains des descendants légitimes, à l'exclusion des autres : telle est la substitution faite au profit de A et des enfants ou des-

cendants issus de son mariage avec B (*A and the heirs of his body by his wife B.*)

De plus, le fief est mâle ou féminin, *tail male*, *tail female*, suivant qu'il ne passe qu'aux descendants mâles ou par les mâles (ceux qui continuent à porter le nom de famille) ou qu'il ne passe qu'aux femmes ou aux descendants par les femmes.

Primitivement, l'aliénation du fief substitué était interdite, car elle était de nature à porter préjudice aux intérêts des appelés et au droit de retour du donateur, pour le cas où le grevé ne laisserait pas de postérité. Mais à la suite d'une longue évolution, que nous ne pouvons relater ici, car elle nous entraînerait dans de trop longs développements, elle finit par être expressément autorisée par une loi de 1833. Le possesseur d'un fief substitué a aujourd'hui la faculté d'aliéner le bien, de barrer l'*entail*, moyennant un simple acte enregistré à la division de la Chancellerie de la Haute-Cour, sans que les appelés, frustrés dans leur expectative, ni le seigneur direct ou ses ayants cause, privés de leur droit de retour, puissent l'attaquer.

Le *tenant in tail* a maintenant, en plus du droit d'aliénation, des droits fort étendus. Il peut commettre des *wastes*, donc exploiter des mines; et les baux de plus de 21 ans par lui concédés sont opposables à ses ayants cause, *remaindermen* ou *reversioners*.

Francs Tènements non Héréditaires. — Ils comprennent le tènement *pur auter vie*, *estate pur auter life*, et le fief viager, *estate for life*.

ESTATE PUR AUTER VIE. — Le tènement est subordonné à la vie, non du tenant, mais d'une autre personne appelée le « cestuy que vie ». Par exemple, A, investi d'un tènement viager, en dispose au profit de B et de ses héritiers. Quand B mourra le bien passera à ses héritiers, mais au décès de A il fera retour aux ayants droit de celui-ci.

ESTATE FOR LIFE. — Le fief est concédé au tenancier pour la durée de sa vie seulement. A sa mort, il doit faire retour au concédant ou à ses descendants.

L'estate for life n'est pas sans analogie avec l'usufruit du droit français, mais il en diffère en ce sens qu'il ne confère pas au bénéficiaire un simple démembrement du droit de propriété, mais bien, à titre temporaire, la pleine propriété de la chose (1).

Ce genre d'estate est très répandu en Angleterre par suite de la pratique des *stricts settlements*. Nous avons vu que l'inaliénabilité des *estates tail* fut battue en brèche par la coutume d'abord, par la loi ensuite, de sorte qu'actuellement le titulaire d'un tènement de ce genre peut barrer l'*entail*, c'est-à-dire annuler la substitution au moyen d'un simple acte enregistré à la division de la Chancellerie de la Haute-Cour. Les propriétaires fonciers, pour conserver le domaine dans la famille, imaginèrent un autre moyen : ils effectuèrent des constitutions expresses. Sous réserve de jouissance viagère à son profit, le possesseur d'un bien le remet à un *trustee* (fideicommissaire) et constitue en même temps son fils aîné *tenant in tail*, le second fils étant également constitué *tenant in tail in remainder*, pour le cas où l'aîné ne laisserait pas de postérité. Lorsque le fils aîné atteindra sa majorité, le père le décidera, moyennant certains avantages, à renoncer par anticipation au droit de barrer l'*entail*, lorsqu'il entrera en possession du bien, en constituant à son tour un *estate tail in remainder* au profit de ses enfants à naître. De la sorte, le bien sera maintenu obligatoirement dans la famille, pour une génération, et la même opération pourra, par la suite, être renouvelée.

Le *tenant for life*, étant donné le caractère purement viager de son *estate*, ne peut évidemment concéder de droits pour une durée qui dépasserait sa propre existence.

Comme il doit ménager les intérêts de ses *reversioners*, il

(1) Lehr (Ernest). *Eléments de Droit Civil Anglais*. Edition 1906, Tome I, p. 190.

ne peut commettre de *wastes* sur son domaine. On lui reconnaît cependant le droit d'exploiter les mines déjà ouvertes. De plus, l'acte constitutif de la concession peut contenir la clause « sans aucune réserve quant aux dégâts » *without impeachment for waste* », auquel cas il peut se comporter quant à l'abusus comme un tenant *in fee simple* ou un tenant *in tail*.

La pratique des *stricts settlements* ayant en quelque sorte fait dévier l'*estate for life* de son but primitif (puisqu'il ne s'agissait plus que de maintenir les biens dans les familles), des lois successives appelées *Settled Lands' Acts* sont venues étendre les droits du *tenant for life*, afin de favoriser la bonne administration des domaines. Depuis 1882, il peut, sans le consentement du *trustee*, aliéner tout ou partie du bien ou le grever de servitudes, l'échanger avec ou sans soulte, passer des baux de longue durée. Il ne peut cependant céder la maison principale d'habitation et, en cas de vente autorisée, les fonds doivent être remployés en achat de terres ou en valeurs considérées comme présentant toute sûreté. La loi du 22 Juin 1922 a encore étendu ces pouvoirs, notamment en ce qui concerne les baux : le *tenant for life* peut maintenant concéder des baux de construction de 999 ans, des baux miniers de 100 ans et des baux agricoles de 50 ans.

DROITS IMMOBILIERS INFÉRIEURS AUX FRANCS TÈNEMENTS (*Estates less than freehold*). — On comprend dans cette catégorie les possessions à temps, *estates for years*, dont la principale est le bail à ferme, les possessions à volonté, *estates at will*, et les possessions par simple tolérance, *estates by sufferance*.

1° POSSESSIONS A TEMPS. — Les principales sont le bail d'année en année, *lease from year to year*, le bail ordinaire, c'est-à-dire qui ne dépasse pas 99 ans, et les baux à très long terme dont la durée n'est pas limitée par la loi. Aussi n'est-il pas rare en Angleterre de trouver des baux de 999 ans et plus.

Ils ont, en général, pour but de protéger en principal et intérêts, les droits d'un créancier, tout en gênant le moins possible le propriétaire du fonds : le bail est concédé à un *trustee*, avec mission de consacrer tout ou partie des fruits au paiement des intérêts et au remboursement de la dette.

2° POSSESSION A VOLONTÉ. — La durée de la possession n'est pas limitée d'avance, mais dépend du bon plaisir de chacune des parties.

3° POSSESSION PAR SIMPLE TOLÉRANCE. — C'est celle qui, fondée dans le principe sur un titre légal, se prolonge au-delà du terme résultant de ce titre.

RÉGIME DU COPYHOLD. — Les copyholds sont des terres tenues en vertu d'une copie du registre d'une Cour seigneuriale, *Court rolls*, et soumises à la coutume du Manoir (*custom is the life of copyholds*). Ils ne confèrent, en principe, au tenancier qu'une simple possession précaire, *at will*, au gré du seigneur.

Notons, cependant, que dès le règne d'Edward IV, le droit du *copyholder* est devenu presque aussi étendu que celui du *freeholder*, les juges lui ayant reconnu une action *of trespass* en cas d'éviction sans cause de la part du seigneur. De plus, il peut maintenant aliéner librement sa terre, bien que la cession soit restée soumise aux formes surannées de l'investiture *by surrender and admittance* : par formalités symboliques, le copyholder rétrocède sa terre au lord du manoir (*surrender*) qui admet ensuite l'acquéreur en son lieu et place (*admittance*). Le lord du manoir conserve sur ses tenanciers en *copyhold* certains droits, comme celui du meilleur catel (droit de prendre la plus belle tête de bétail du troupeau à la mort du *copyholder*), le droit de relief, le droit aux arbres de haute futaie, etc... Souvent ces droits ont été convertis en une rente foncière fixe ou proportionnelle au prix du blé.

Sous le régime du *copyhold*, les gisements miniers appartiennent au lord, mais il ne peut les exploiter sans le consen-

tement du tenancier, celui-ci ayant la possession aussi bien du sous-sol que de la surface.

Sous le règne de la reine Victoria, l'affranchissement des *copyholds*, moyennant une indemnité globale ou le paiement d'une rente foncière, a été autorisé législativement. Depuis 1852, la volonté d'une seule des parties suffit pour cet affranchissement. Dans ce cas, le montant de l'indemnité est fixé par les *copyhold commissioners*. Enfin, la loi du 12 Juin 1922 déclare l'affranchissement de tous les *copyholds* obligatoire dans un délai de dix ans. Cette opération ne modifie en rien les droits respectifs du lord et du tenancier sur les gisements miniers : à moins de convention contraire, le lord reste propriétaire du tréfonds.

L'*estate* du *copyholder* se présente sous les mêmes formes d'étendue différente que l'*estate* du franc tenancier : il peut être viager, substitué, ou *in fee simple*, selon qu'il est concédé au tenancier seul, ou au tenancier et à ses descendants, ou au tenancier et à ses héritiers. A défaut d'héritiers ou de descendants, le bien fait retour au seigneur par droit d'échette *escheat*.

SECTION II

Droits miniers des différentes catégories d'occupants du sol

Les quelques notions que nous venons de donner du régime de la propriété foncière en Angleterre nous permettent maintenant de ne pas nous arrêter au principe général d'après lequel les mines appartiennent au propriétaire de la surface et de préciser les droits des différents occupants du sol sur les gisements miniers. Nous examinerons ces droits d'abord sous le régime du freehold, et ensuite, sous le régime du copyhold.

Régime du Freehold. PROPRIÉTÉ COMPLÈTE (*tenant in fee simple*). — Le propriétaire du sol a droit à tout ce qui se

trouve dans son domaine, en profondeur comme à la surface. Une seule exception à cette règle : les mines d'or et d'argent appartiennent à la Couronne. Quand l'or et l'argent ne sont que les sous-produits d'une mine de cuivre, de zinc, de fer ou de plomb, la Couronne a un droit de préemption sur le métal riche, le bas métal restant à la disposition entière de l'exploitant. Ajoutons dès maintenant que la Couronne est également propriétaire des gisements miniers situés sous la mer, les rivages de la mer et les rivières navigables. Quant aux minerais et aux gisements de houille situés sous les rivières non navigables et sous les routes, ils appartiennent aux riverains, départagés par une ligne médiane.

Le propriétaire *in fee simple* a non seulement la propriété des gisements que recèle son domaine, mais encore est libre de les exploiter à sa guise : n'ayant pas à considérer des droits d'expectative ou de reversion, il n'est pas *punishable for waste*.

Il est également libre de céder ses droits sur le sous-sol comme il l'entend, soit en même temps que la propriété de la surface, soit séparément, soit par couches différentes.

Bien entendu, son droit de consentir des baux ne souffre aucune restriction.

PROPRIÉTAIRES A INTÉRÊTS LIMITÉS (*tenant in tail* et *tenant for life*). — Ils ont la propriété des gisements, mais leurs droits sont imparfaits à certains égards.

Dans le cas d'intérêts limités et en particulier au sujet de *tenant for life*, se pose la question importante de l'opposition entre les intérêts de la personne en possession, d'une part, et ceux des *reversioners* ou *remaindermen*, d'autre part. C'est en raison de cette opposition que le propriétaire à intérêts limités ne peut commettre de *wastes*. Cependant, le droit d'aliénation ayant de bonne heure été reconnu au *tenant in tail* on a dû, par extension, lui reconnaître le droit de commettre des *wastes*, donc d'exploiter des mines.

Le *tenant for life*, seul, ne peut ouvrir de mines sur son domaine, mais la coutume lui laisse la faculté d'exploiter celles qui sont déjà ouvertes. Quand les termes de la concession le déclarent *inimpeachable for waste*, il peut, cela va de soi, ouvrir n'importe quelle mine.

Comme le *tenant in fee simple*, le *tenant in tail* peut aliéner tout ou partie de ses gisements miniers; mais il faut pour cela qu'il use de la faculté que lui laisse la loi de barrer l'*entail*. Quant au *tenant for life*, il ne jouit pas, en principe, du droit d'aliénation, son droit étant purement viager, mais les *Settled Lands' Acts* le lui ont accordé dans certains cas, à charge de remploi.

Le *tenant in tail* peut consentir des baux miniers, mais pour qu'ils soient opposables à ses *reversioners* ou *remaindermen* leur durée ne doit pas être supérieure à vingt et un ans.

La loi du 12 Juin 1922 autorise le *tenant for life* à concéder des baux miniers de cent ans. Avant cette loi, la durée des baux ne pouvait être supérieure à soixante ans. Une partie des loyers touchés par le tenancier viager doit être remployée. Cette partie est des $\frac{3}{4}$ quand le tenant n'est pas autorisé à commettre de *wastes*, du $\frac{1}{4}$ quand il est déclaré *inimpeachable for waste*.

Régime du Bail à ferme. — Les droits du locataire varient suivant les termes de la convention. S'il n'est pas fait mention des mines, il peut exploiter celles qui sont déjà ouvertes, mais il ne peut en ouvrir de nouvelles.

Régime du Copyhold. — Ainsi que nous l'avons déjà vu, le *copyholder* ne peut ni exploiter les gisements situés dans son domaine, ni les donner à bail, ni en disposer par acte de vente ou autrement, car ils appartiennent au lord du manoir. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, celui-ci, à moins du consentement de son tenancier, est également privé du droit

d'exploitation, car le copyholder, s'il n'a pas la propriété des gisements, en a tout au moins la possession.

SECTION III

Le Bail minier

Habituellement, le propriétaire anglais de gisements miniers, soit par incompétence, soit par manque de capitaux, ne les exploite pas lui-même; il préfère les céder à bail à des particuliers ou à des sociétés mieux pourvus et plus qualifiés que lui. Moyennant le paiement de redevances, le locataire obtient, non seulement le droit d'exploiter les gisements, mais se voit reconnaître un véritable droit réel sur les parties du sous-sol qui lui son concédées.

Il semble qu'au fond la nature juridique de cette opération soit toute différente. Dans le bail ordinaire, le locataire jouit de la chose, en récolte les fruits, mais ne peut en diminuer la valeur; il n'a pas droit aux produits proprement dits. Dans le bail minier, au contraire, la valeur de la chose louée diminue au fur et à mesure de l'extraction pour devenir nulle le jour où la mine sera épuisée. Il y aurait plutôt là une sorte de vente ou un contrat *sui generis*.

En règle générale, la durée de ces baux, pour les mines de houille, varie de 21 à 60 ans, selon que les couches sont plus ou moins accessibles; mais la tendance actuelle est d'augmenter cette durée. En effet, les couches supérieures de houille commençant à s'épuiser, il faut maintenant foncer des puits de plus en plus profonds. D'où augmentation du capital investi et production plus lente. Pour rendre possible l'amortissement du capital, il est donc nécessaire de consentir des baux plus longs. Cette tendance s'est manifesté dans la loi du 12 Juin 1922 qui, nous l'avons vu, a accordé au *tenant for life* le droit de concéder

des baux miniers de 100 ans, alors qu'autrefois cette durée était limitée à 60 ans.

Habituellement les baux prévoient une résiliation possible à la fin de chaque année, moyennant un préavis de 12 mois, ou encore au bout de certaines périodes déterminées par les parties. La déchéance de l'exploitant est également prévue pour le cas où il n'exécuterait pas les conditions du contrat.

La redevance payée par le locataire comprend deux éléments : la *royalty* et la rente certaine, dite aussi rente fixe ou morte rente (*certain or fixed rent or dead rent.*)

ROYALTY. — La royalty peut se présenter sous l'une des formes suivantes : elle peut être de tant par tonne de charbon extraite; de tant par acre de la superficie donnée à bail, ou encore varier en fonction des prix du minerai, suivant une échelle mobile, proportionnelle ou progressive.

D'après la Commission royale instituée en 1889 pour procéder à une enquête sur la question des royalties, leur taux variait entre 2 d 1 2 et 7 d par tonne, et ressortait en moyenne à 5 d, 4 par tonne. Ce chiffre comprenait, il est vrai, certains droits de passage, à concurrence de 1 4 d par tonne, de sorte que le taux moyen réel des royalties était approximativement de 5 d 1 4 par tonne, soit environ 5 % du prix de vente du charbon sur le carreau de la mine. Notons qu'il n'est pas perçu de royalties sur le charbon consommé à la mine et dont la quantité varie entre 1/20 et 1/10 de la production.

L'élément principal pris en considération par les parties contractantes pour déterminer le taux de la royalty à payer est, en général, la qualité du charbon. On tient parfois compte de la grosseur des morceaux : par exemple, il peut être stipulé que la royalty sera de 6 d par tonne pour les morceaux dépassant un certain calibre et de 3 d pour les menus.

Les royalties par acre, *acreage royalties*, peuvent être déterminées soit à raison de tant par acre tout simplement, soit

encore à raison de tant par acre et par pied d'épaisseur de la couche de houille. L'un et l'autre de ces derniers systèmes présentent l'avantage d'inciter l'exploitant à abandonner le moins de charbon possible sous terre.

Quant aux *sliding scale royalties* elles ont pour but d'adapter le taux des redevances dues par l'exploitant à la situation de l'industrie. On présume qu'il réalisera plus de bénéfices et, par conséquent, pourra payer plus, quand les prix seront élevés qu'en période de baisse.

RENTE CERTAINE. — La rente certaine est une redevance fixe de tant par acre, payable en général tous les six mois et due en tout état de cause, que la mine soit exploitée ou non, que les résultats financiers soient bons ou mauvais. Elle peut également constituer un minimum forfaitaire, stipulé par le propriétaire, en fonction du taux de la royalty, d'une part, de la production présumée, d'autre part. Par exemple, si le taux des royalties, pour la qualité de charbon extraite, est de 6 d par tonne et la moyenne présumée de la production annuelle de X tonnes, le montant de la rente certaine sera de $X \times 6$ d. La royalty proprement dite ne commencera en ce cas à être perçue qu'à partir du moment où la production dépassera ce chiffre de X tonnes.

DROITS DE PASSAGE (*wayleaves*). — Certains droits de servitudes consentis à l'exploitant pour le passage, soit à la surface, soit au fond de la mine, comportent, de sa part, obligation de payer des redevances spéciales. Ces servitudes, d'abord, les redevances, par extension, ensuite, sont les *wayleaves*.

Quand le propriétaire des gisements est en même temps propriétaire de la surface, la royalty qu'il demande à l'exploitant permet en général à celui-ci, non seulement d'extraire les produits de la mine, mais de les transporter à la surface, ainsi que les matériaux destinés à l'exploitation, par route, canal

ou chemin de fer. Pour les minéraux provenant d'une propriété voisine, un droit de péage spécial variant entre 1/8 d et 1 1/2 d est habituellement demandé. Bien entendu, l'exploitant doit un loyer supplémentaire pour le terrain occupé à la surface par ses installations et ses voies ferrées.

Lorsque, au contraire, la propriété du sous-sol et celle de la surface sont entre des mains différentes, l'exploitant doit obtenir les différents droits de passage mentionnés plus haut.

Les redevances de passage souterrain, *underground way-leaves*, prennent naissance quand le locataire d'une mine située sous une propriété veut, en même temps exploiter par cette mine des gisements situés sous des domaines adjacents. Tout dépend alors des termes du bail, car la pratique anglaise donne une portée différente aux termes « minéraux », *minerals*, « mines », *mines* et « sous-sol », *subsoil* (1).

Si le contrat porte seulement sur les « minéraux » le locataire n'aura pas le droit de se servir de la mine pour le transport des produits des gisements voisins, à moins du consentement du propriétaire qui exigera en échange certains avantages pécuniaires. Il devra également acquérir le droit de faire passer par les puits et les galeries l'air destiné à la ventilation des chantiers situés sous les propriétés voisines, l'eau provenant de ces chantiers, etc...

Quand le bail porte sur la « mine » ces diverses redevances sont seulement dues pour le passage dans le puits.

Enfin, quand il emploie le mot « sous-sol », *subsoil*, aucun de ces droits n'est perçu.

Certains baux stipulent même que si le locataire exploite les gisements par une mine située sous une propriété adjacente, il devra payer un droit spécial.

(1) Redmayne et Stone. « The ownership and valuation of mineral property », page 30.

Tout, en cette matière, dépend d'ailleurs de la libre discussion des parties, de l'intransigeance plus ou moins grande du propriétaire et aussi des usages locaux.

Le droit du propriétaire du sol sur le tréfond étant difficilement justifiable, la question du rachat par l'Etat des droits miniers est depuis longtemps agitée en Angleterre.

En 1889, la Commission royale, déjà mentionnée, avait été nommée pour faire une enquête sur le taux des royalties, jugé excessif par de nombreux exploitants. Bien qu'elle n'eût pas à se prononcer sur le mode de propriété des mines, la Commission aborda néanmoins cette question et dans son rapport final, en 1893, probablement pour répondre aux attaques dirigées contre le régime de l'accession, elle déclarait à l'unanimité que le système des royalties n'avait pas entravé le développement des ressources minières du Royaume Uni, ni le commerce d'exportation du charbon et que, par conséquent, il n'y avait pas lieu d'y toucher. Sir Richard Redmayne et M. Stone écrivent à ce sujet dans leur ouvrage : « The ownership and Valuation of Mineral property » que seul le consommateur bénéficierait du rachat des droits miniers, et ce, au détriment du contribuable. De plus, ajoutent-ils, cette mesure entraînerait la fermeture des charbonnages les moins productifs. Voici en effet, selon eux, ce qui se produirait : tout d'abord l'exploitant continuerait à vendre son charbon au même prix et conserverait pour lui les sommes qu'auparavant il payait au propriétaire du gisement. Les ouvriers ne tarderaient pas à revendiquer leur part de cet avantage. Mais, ensuite, au cours de la première période de crise, les salaires devraient être réajustés et les prix ramenés aux environs du coût de production. Les charbonnages les plus riches qui payaient, avant le rachat, les royalties les plus élevées feraient la baisse à un point tel que les plus pauvres ne pourraient les suivre et seraient obligés de fermer.

Il est exact que les royalties peuvent être considérées comme un avantage différentiel au profit des charbonnages les moins

favorisés, puisqu'en effet leur taux varie entre 2 d. 1/2 et 7 d. par tonne; mais affirmer que l'expropriation des bénéfices de royalties profiterait seulement au consommateur et entraînerait la fermeture des mines les plus pauvres, c'est voir un seul côté de la question. Il est fort probable, en effet, qu'après rachat des droits, l'Etat les maintiendrait à son profit. Le mot royalty serait même ainsi ramené à son acception primitive de droit régalien.

Si les partisans du rachat des droits miniers n'ont pû faire prévaloir leurs idées, tout au moins ont-ils réussi à faire grever ces droits de nombreux impôts. La fameuse loi de finances de 1910 a, en effet, institué :

1°) Un impôt de 5 % sur les droits miniers, *Mineral rights duty*.

2°) Un impôt de 20 %, *Increment value duty*, sur la plus-value acquise par les gisements entre le 30 Avril 1909 et la date de la transmission entre vifs ou pour cause de mort ayant occasionné la perception de l'impôt.

Il ne s'applique qu'aux gisements inexploités ou non loués au 30 Avril 1909 et qui se trouvent encore dans cet état au moment de la transmission envisagée.

3°) Un impôt de 8 % sur la plus-value annuelle des gisements, *Annual increment value duty*. Il ne s'applique qu'aux gisements non exploités ou loués au 30 Avril 1909, mais qui depuis ont été mis en exploitation. La plus-value annuelle est déterminée d'après le montant des royalties perçues par le propriétaire du gisement et capitalisés au taux courant de l'intérêt.

A ces trois impôts, la loi de finances de 1915 est venue en ajouter un autre sur les bénéfices de guerre, l'*Excess mineral rights duty* perçu sur les royalties dont le taux varie avec le prix du charbon.

L'*income tax* et la *super tax* (impôts sur le revenu) venant encore se superposer au *Mineral rights duty* et à l'*Excess mineral*

rights duty, il arrive que près des 3/4 du revenu d'un contribuable soient absorbés. Ainsi, le duc de Northumberland, propriétaire de 244.500 acres (1) de sous-sol et de 168.500 acres de terrain à la surface, déclarait devant la Commission de l'industrie du Charbon, en 1919, que sur £ 82.450 de droits miniers lui revenant, il touchait seulement £ 23.890, le reste étant versé au fisc au titre de différents impôts susmentionnés. (2)

BARRIERES OU BANQUETTES. — La plupart des baux miniers stipulent que le locataire devra laisser inexploitée, tout autour de la propriété, une barrière ou banquette dont l'épaisseur varie habituellement entre 40 et 100 yards. Le but de cette prescription est de préserver les mines d'inondations possibles provenant d'exploitations voisines.

De grandes quantités de charbon sont ainsi abandonnées sous terre et définitivement perdues. Aussi bien, cette pratique fait-elle depuis longtemps l'objet de critiques nombreuses, souvent exagérées, il est vrai. Les ingénieurs sont, en général, d'accord pour déclarer que ces barrières, dans la plupart des cas, sont inutiles ou, tout au moins, d'épaisseur exagérées. Il ne faut pas cependant perdre de vue que des séparations entre les différentes mines sont nécessaires pour assurer la ventilation de chacune d'elles.

LICENCE. — On entend par là une convention accordant à une personne le droit de procéder à des sondages de prospection dans une propriété. Parfois la licence est dite « avec profit de prendre » « *with profit à prendre*. » Dans ce cas elle permet au bénéficiaire d'enlever les produits miniers provenant de ses travaux.

D'après les termes d'un contrat, il est souvent difficile de se rendre compte s'il s'agit d'un bail minier, *leasehold*, ou d'une

(1) L'acre correspond à 40 ares 47 centiares.

(2) Coal Industry Commission. Reports and Minutes of évidence, vol. II, p. 626.

simple licence avec profit à prendre. La distinction est d'importance car le bail confère un *estate*, véritable droit réel (1), tandis que la licence, droit purement personnel, permet seulement de faire ce qui est strictement énoncé dans l'acte.

SECTION IV

Rapports entre l'Exploitant et le Propriétaire de la surface

Deux catégories de droits naissent à l'occasion des rapports entre l'exploitant et le propriétaire de la surface : d'une part, les droits de passage étudiés dans le chapitre précédent et, d'autre part, le droit de soutien (vertical et latéral).

Les travaux d'extraction sont souvent susceptibles de provoquer un affaissement du sol, quand des mesures appropriées ne sont pas prises par l'exploitant pour éviter cet accident. Ces mesures consistent à laisser dans la mine un certain nombre de piliers constitués par la masse minérale à laquelle il n'est pas touché.

Quand les gisements appartiennent à une personne et la surface à une autre, le droit anglais reconnaît au propriétaire du dessus un droit naturel au soutien de son terrain, à moins que les termes de l'acte réglant les rapports respectifs des parties n'indiquent explicitement ou implicitement une intention contraire.

Par exemple, si A, propriétaire d'un domaine, cède la surface à B, mais conserve pour lui le sous-sol ainsi que le droit de l'exploiter comme auparavant, il ne pourra être tenu pour responsable à l'égard de B, si des affaissements du sol se produisent. On présume que de l'ensemble des droits cédés à B, celui au soutien a été exclu.

(1) Dans l'acception française du mot, car en droit anglais le bail entre dans la catégorie des *chattels réels*.

Prenons maintenant le cas où A, propriétaire de la surface, cède à B le sous-sol avec le droit de l'exploiter, mais sans autre précision. Une jurisprudence récente (affaire Welldon), décide que B ne pourra être poursuivi en cas d'affaissement du sol. Les dernières observations scientifiques ayant démontré que toute exploitation minière, quelles que soient les méthodes employées, provoque nécessairement des affaissements plus ou moins considérables, le droit d'exploiter doit implicitement entraîner celui de causer des affaissements. La solution aurait été, cela va de soi, toute autre, si A s'était de façon expresse réservé le droit au soutien. Précédemment, dans une affaire identique, Thomson contre le Collège Sainte-Catherine, à Cambridge, un jugement opposé à celui de l'affaire Welldon avait été rendu : on croyait alors qu'une certaine méthode d'extraction ne provoquait pas d'affaissements ; par conséquent, l'exploitant aurait dû l'employer.

Il est probable que la jurisprudence anglaise en matière de droit de soutien subira d'autres modifications du fait de nouvelles observations scientifiques : il est maintenant prouvé, qu'en général, les affaissements ne se produisent pas verticalement au-dessus de l'endroit exploité, comme on l'admet encore actuellement devant les tribunaux (1).

D'après la loi anglaise, le droit au soutien est considéré comme un droit naturel seulement en ce qui concerne le sol ; pour qu'il s'applique aux bâtiments, aux voies ferrées ou canaux, il faut qu'il ait été acquis explicitement ou implicitement. Un acte d'où il résulte que la surface est louée ou achetée pour y construire des bâtiments est d'ailleurs jugé suffisamment interprétatif de la volonté des parties.

(1) Redmayne et Stone. The ownership and valuation of mineral property. Page 26.

CHAPITRE II

LA LÉGISLATION PROTECTRICE DES OUVRIERS MINEURS

Nous venons de voir, au cours du précédent chapitre, que la propriété des mines en Angleterre est régie uniquement par le droit coutumier et que le législateur n'a pas cru devoir intervenir à ce sujet. Pendant longtemps cette même attitude a été observée à l'égard de l'exploitation des gisements et des rapports entre patrons et ouvriers.

Jusqu'au XVIII^e siècle, l'industrie charbonnière en Grande Bretagne était relativement peu importante. Elle produisait surtout pour la consommation domestique et aussi pour quelques industries telles que les forges, les verreries, les fours à chaux et les brasseries. La technique d'extraction n'était pas encore très avancée et, bien que l'on eut dépassé le stade de l'exploitation des affleurements en carrière ou au moyen de galeries creusées dans les flancs des collines, les puits dépassaient rarement 400 pieds. A partir de cette profondeur, il devenait difficile d'assurer l'évacuation des eaux de façon convenable et bien souvent, devant l'inondation, l'on était obligé d'abandonner la mine.

La révolution industrielle du XVIII^e siècle et les applications nombreuses de la vapeur eurent pour conséquence immédiate une augmentation considérable de la demande de combustible. De plus, grâce à la pompe à vapeur inventée par Thomas Newcomen et John Cawley en 1712, il devint possible de foncer des puits beaucoup plus profonds et d'atteindre les gisements plus riches. Sous l'influence combinée de ces deux facteurs, extension

du marché et perfectionnement de la technique, l'industrie charbonnière devait prendre un essor d'autant plus rapide que, chassés de la culture par la transformation des terres à blé en pâturages, les paysans constituaient une main-d'œuvre abondante et bon marché.

Malheureusement, à mesure que l'on gagnait en profondeur, les accidents se faisaient plus nombreux : non seulement l'on atteignait les zones grisouteuses, mais les systèmes de montée et de descente des travailleurs étaient encore bien défectueux. Talonnés par la concurrence, les exploitants, soucieux avant tout de produire au moindre coût, ne prenaient pas toujours les mesures propres à assurer la sécurité de leurs ouvriers et ne cherchaient qu'à obtenir d'eux le maximum de rendement. D'où des conditions de travail plus dures et des journées plus longues. D'après les témoignages d'Adam Smith et d'Arthur Young, la durée de la journée de travail, qui vers 1770 semble avoir été de huit heures, environ, atteignait douze heures au cours du siècle suivant.

Fidèle au « Laisser faire, laisser passer » de l'école libérale alors à son apogée, l'Etat se gardait bien d'intervenir. Ce fut seulement en 1842, à la suite des révélations retentissantes d'une commission nommée par le Parlement, à la demande de Lord Ashley, pour enquêter sur la situation des enfants dans les mines, que le législateur se décida à prendre quelques mesures. Des rapports de cette commission, qu'on peut à bien des égards comparer à ceux de Villermé concernant le travail des enfants dans les manufactures françaises, il résulte que dès l'âge le plus tendre (six ans et même cinq ans dans certaines régions) les enfants étaient employés au fond (1). Les plus jeunes étaient chargés de l'ouverture et de la fermeture des portes situées dans les galeries principales aux croisements de courants d'air.

(1) En France, une loi de 1813 fixait à 10 ans l'âge de l'emploi des jeunes enfants au fond des mines.

Entre douze et quinze ans, ils étaient employés comme conducteurs de chevaux et ne faisaient pas moins de 10 à 12 lieues dans la journée. Enfin, à l'âge de quinze ans, on les soumettait à un travail des plus pénibles, consistant à traîner du front de taille à la galerie principale de petits chariots remplis de charbon. Dans les galeries les plus basses, assimilés à des bêtes de somme, ils étaient attelés au chariot par une chaîne attachée à leur ceinture et devaient le traîner en rampant sur les mains et sur les genoux (1).

Au labeur pénible venaient s'ajouter les mauvais traitements.

La condition des femmes et des jeunes filles était plus déplorable encore. Employées aux mêmes travaux que les garçons, elles devaient comme eux traîner des chariots de charbon et, bien souvent, elles se voyaient assujetties à des tâches auxquelles les hommes, sans distinction d'âge, n'auraient jamais voulu se soumettre : dans les mines les moins profondes, qui n'étaient pas munies de monte-charges, elles devaient, par des échelles glissantes ou des escaliers grossièrement taillés dans le roc, monter à la surface, sur leur dos, de lourds paniers de charbon.

La promiscuité au fond de la mine entre travailleurs des deux sexes, sommairement vêtus pour la plupart, était de plus une cause d'immoralité.

Voici à ce sujet le témoignage d'un des sous-commissaires, M. Scriven, rapporté par P. Grimblot dans un article de la *Revue des Deux Mondes* paru en 1843, alors qu'on se trouvait encore sous le coup de pénibles révélations de la commission d'enquête.

« Si l'on considère la nature de ces travaux, la durée non interrompue de cette tâche durant douze ou quatorze heures par jour, l'atmosphère humide, chaude, malsaine, d'une mine houille, l'âge et le sexe des travailleurs, l'esclavage systématique qui pèse sur eux, on a peine à concevoir qu'un pareil

(1) P. Grimblot. *Les lois anglaises sur le travail des enfants dans les manufactures et dans les mines.* (*Revue des Deux Mondes*, 1843).

« état de choses soit toléré dans un pays aussi éclairé que l'Angleterre, en un siècle où l'on se pique de porter le plus vif intérêt au bien être de la classe ouvrière ».

Les résultats de l'enquête produisirent dans le pays une émotion telle que le Bill de Lord Ashley, interdisant l'emploi au fond des femmes et des enfants de moins de 10 ans, fut voté à l'unanimité par la Chambre des Communes. Mais à la Chambre des Lords, il eut à subir plusieurs amendements que parvint à faire triompher Lord Londonderry, grand propriétaire de charbonnages.

En plus de l'interdiction précitée, la loi stipulait qu'entre 10 et 13 ans les jeunes garçons ne devraient pas être employés plus de trois jours par semaine; que les treuils ne pourraient dorénavant être confiés à des jeunes gens de moins de quinze ans et que l'application de la loi serait surveillée par un corps d'inspecteurs. En réalité, un seul inspecteur fut nommé par l'administration.

Cette loi de 1842 présente malgré tout une grande importance, car elle marque le début de l'intervention gouvernementale dans l'industrie extractive. Depuis, les mesures législatives tendant à la protection des ouvriers mineurs n'ont pas cessé de se suivre.

Des lois de 1850 et 1855 viennent renforcer l'inspection des mines et organiser un système de notification des accidents au Home Office (Ministère de l'Intérieur) de façon à permettre aux inspecteurs de se rendre immédiatement sur les lieux. En 1860, la limite d'âge pour l'emploi des jeunes garçons au fond est reculée à 12 ans, à moins qu'ils ne soient pourvus d'un certificat scolaire, auquel cas, elle reste fixée à 10 ans.

Entre 10 et 12 ans la durée du travail ne pourra dépasser 6 heures par jour, si l'enfant travaille pendant toute la semaine, et 10 heures par jour si on ne l'emploie que 3 fois par semaine.

La limite d'âge des conducteurs de machines est reculée de 15 à 18 ans. Un certain nombre de mesures sont prescrites pour éviter les accidents : clôture des parties dangereuses de la mine,

vérification de l'état des lampes de sûreté, etc... Les ouvriers obtiennent le droit de nommer un de leurs camarades pour vérifier les pesées effectuées à la surface par le préposé de la direction. Ce délégué des ouvriers est connu sous le nom de *Checkweigher* (peseur-vérificateur).

En 1862, on oblige chaque exploitation minière à être pourvue d'au moins deux puits, de façon à ce que, si l'un est endommagé, les ouvriers puissent remonter à la surface par l'autre. Cependant des catastrophes importantes se produisent, l'opinion publique s'émeut et l'Association nationale des mineurs, qui vient de se fonder, obtient du Parlement la nomination d'une nouvelle commission d'enquête. Mais les propositions de cette commission ne peuvent aboutir qu'en 1872 au vote d'une loi.

Il est vrai que celle-ci constitue la base de la législation actuelle relative à la sécurité des ouvriers mineurs, et qu'elle contient presque tous les principes fondamentaux que les lois subséquentes ne feront qu'approfondir. Le point essentiel, est qu'à l'avenir tous les directeurs devront être pourvus d'un certificat de capacité délivré par un jury spécial nommé par le Board of Trade (Ministère du Commerce). Une inspection de la mine devra être effectuée chaque jour par des préposés de la direction nommés « Firemen » ou « deputies », et dont les attributions correspondent, semble-t-il, à celles des porions de nos mines françaises. Autorisation est donnée aux mineurs de désigner deux des leurs pour inspecter la mine, à leurs frais, une fois par mois et faire un rapport à ce sujet. C'est là l'origine de nos délégués à la sécurité des ouvriers mineurs, institués par la loi du 8 juillet 1850 ; mais il est curieux de constater qu'en Angleterre cette institution soit restée facultative.

La loi de 1872 réglemente strictement l'emploi des explosifs et l'usage des lampes de sécurité ; elle prescrit également l'installation de refuges dans les galeries ; elle accorde de nouvelles garanties aux *checkweighers*.

Une loi de 1886 décide qu'il n'est pas nécessaire que les *checkweighers* soient pris parmi les ouvriers de la mine.

L'année suivante, la loi de 1872 est abrogée et remplacée par des dispositions encore plus favorables : la limite d'âge pour l'emploi des enfants sous terre est fixée à 12 ans, quelle que soit leur situation scolaire ; les machines ne pourront être confiées à des ouvriers de moins de 22 ans ; les certificats des directeurs de charbonnages sont classés en deux catégories.

En 1892, une nouvelle commission royale est chargée d'enquêter sur les effets des poussières de charbon. A la suite du rapport qu'elle dépose, une loi de 1896 accorde au secrétaire d'Etat (*secretary of state*), le pouvoir de modifier par décret les règles relatives à l'usage des explosifs, des lampes de sûreté, à la présence du grisou ou des poussières de charbon.

En 1900, la limite d'âge est encore reculée à 13 ans.

En 1903, les dispositions de la loi de 1887, relatives aux certificats des directeurs, sont amendées : on admet qu'un stage d'une certaine durée peut remplacer certains diplômes universitaires.

Une loi de 1906 décide que tous les accidents, présentant un certain caractère de gravité, même s'ils ne sont pas mortels, doivent être notifiés à l'inspecteur de district.

En 1910, on accorde de nouveaux pouvoirs au secrétaire d'Etat pour la création de stations de sauvetage.

Enfin en 1911, à la suite des travaux d'une commission d'enquête, poursuivis pendant plusieurs années, une grande loi, encore actuellement (1) en vigueur, vient codifier la réglementation relative à la sécurité des ouvriers mineurs et, sur certains points, édicter de nouvelles prescriptions.

Les dispositions de cette loi, relatives à la ventilation, aux lampes de sûreté, au matériel de montée et de descente, à l'emploi de l'électricité, au boisage, etc..., sont trop techniques pour

(1) Sur certains points de détail, cette Act de 1911 a été amendée par des lois du 7 Août 1914 et du 28 Mars 1917.

que nous puissions les aborder ici. Nous nous bornerons à donner quelques renseignements sur les articles traitant de la direction des mines.

En vertu de ces dispositions, toute mine doit être placée sous le contrôle d'un directeur muni d'un certificat de première classe et qui sera légalement responsable de son exploitation au point de vue des accidents. Le propriétaire du charbonnage pourra rester à la tête de son entreprise, mais il lui est défendu de prendre une part quelconque à la direction technique, à moins d'être pourvu lui-même d'un certificat de première classe et d'être âgé de 25 ans au moins.

Le directeur est tenu de surveiller lui-même l'exploitation chaque jour, mais en son absence, ou si son poste devient vacant pour tout autre cause, le sous-directeur pourra prendre sa place. Cet intérim ne devra pas durer plus de quatre mois si le certificat du sous-directeur est de deuxième classe seulement. Les certificats seront accordés par un jury d'examen nommé par le Home Secretary (Ministre de l'Intérieur) et composé, d'une part, d'un nombre égal de représentants des propriétaires des mines (ou de leurs directeurs) et des ouvriers mineurs, d'autre part, de personnes connues par leurs connaissances minières ou scientifiques. Tout candidat devra être âgé de 24 ans et avoir fait un stage de cinq années dans une mine, à moins d'être pourvu de certains grades universitaires ou diplômes, auquel cas, la période de stage sera réduite à 3 ans.

Le ministre aura le droit, après enquête publique, de révoquer ou de suspendre pour incompétence, négligence ou violations des dispositions de la loi de 1911, tout titulaire d'un certificat de première ou de deuxième classe.

Chaque directeur est responsable de ses *firemen*. Ceux-ci sont des employés de la mine qui, en plus de leurs fonctions de surveillance sur les ouvriers, tiennent de la loi certaines attributions : ils doivent plusieurs fois par jour inspecter la mine, vérifier si elle contient du grisou, si les toits sont en bon état,

bref si les conditions générales de sécurité sont satisfaisantes. Si leur travail devait, de quelque façon que ce fut, gêner l'exercice de leurs attributions légales, il devrait leur être retiré.

Après être intervenu pour limiter la durée du travail des enfants, le Parlement s'est décidé à prendre la même mesure pour les adultes en votant en 1908 une loi dite « loi de huit heures » qui ne s'applique, ni aux travailleurs de la surface, ni à certains ouvriers du fond, tels que surveillants, mécaniciens, topographes et métreurs. En réalité, les ouvriers restent en moyenne 8 heures 39 sous terre, car les 8 heures sont comptées du moment où le dernier homme du poste entre dans le puits, jusqu'à ce que le premier soit remonté à la surface. Tout le temps de la montée et de la descente de tous les ouvriers vient ainsi s'ajouter aux 8 heures. Dans certains cas extrêmes, cette durée est presque de deux heures.

Des dérogations sont d'ailleurs prévues par la loi. L'exploitant est en droit d'imposer aux mineurs une heure de travail supplémentaire, sous la double condition ci-après : 1°) le nombre des journées à heure supplémentaire ne peut dépasser soixante par an ; 2°) l'ouvrier à qui ont été imposées des heures supplémentaires doit obtenir compensation par un nombre égal de journées comportant une heure de travail en moins.

En 1919, le mot « huit » a été remplacé dans le texte de la loi par le mot « sept », de sorte que la durée moyenne du travail des ouvriers du fond est aujourd'hui de 7 heures 39 environ.

Notons enfin une loi de 1912, sur laquelle nous aurons à revenir, d'après laquelle le droit à un salaire minimum est reconnu aux haveurs (1) travaillant aux pièces dans les endroits où le charbon est particulièrement difficile à extraire (*abnormal places*).

(1) Ouvriers employés à l'abatage dans les mines.

CHAPITRE III

LES EXPLOITANTS ET LEUR PERSONNEL

SECTION I

Organisation patronale

L'exploitation des gisements n'étant soumise en Grande Bretagne à aucune restriction légale, exception faite de la réglementation tendant à assurer la sécurité des ouvriers mineurs, on ne saurait s'étonner du nombre des mines de charbon exploitées en ce pays avant la guerre, comme actuellement encore : elles sont au nombre de 3.000 produisant en moyenne 265 millions de tonnes de charbon par an, et appartenant à 1.500 particuliers ou compagnies, environ. Ce dernier chiffre nous paraît considérable en France si nous le comparons, toutes proportions gardées d'ailleurs, à celui de nos compagnies concessionnaires. Au contraire, le nombre des propriétaires de gisements, des *royalty-owners*, qui est à peu près de 4.000, nous semblera peu élevé, habitués que nous sommes au morcellement de la propriété foncière ; mais nous ne devons pas perdre de vue que l'Angleterre est un pays de grands domaines. De ce fait, les inconvénients du système de l'accession se trouvent corrigés dans une certaine mesure.

Il n'est pas téméraire d'affirmer, que si l'Angleterre était devenue comme la France un pays de petite propriété, son régime

des mines aurait, depuis longtemps déjà, fait l'objet d'une réforme profonde.

Une tendance à la concentration des entreprises minières sous forme de fusion, commençait néanmoins à se manifester avant la guerre. Certaines de ces affaires, du reste, étaient aussi importantes, sinon plus, que le plus grand de nos charbonnages français, celui de Lens, avec sa production annuelle d'avant guerre de 3 1/2 millions de tonnes. Parmi les plus considérables on peut citer : la firme de *Sir James Joicey et Co, Ltd*, qui venait d'acheter pour £ 1.000.000 les mines et les navires de Lord Durham et possédait à elle seule 27 mines produisant 4 à 5 millions de T. de combustible ; les charbonnages d'*Henry Brigg's Son et Co, Ltd*, propriétaires de 21 mines ayant une production de 3.000.000 T. et employant 14.000 ouvriers, environ, enfin dans les Galles du Sud, un « *holding trust* », The Cambrian trust, connu plus généralement sous le nom de *Cambrian Combine*, contrôlait plusieurs entreprises représentant une extraction de 3 millions 1/2 de tonnes. En 1913, ces entreprises fusionnèrent en une nouvelle Compagnie, la *Consolidated Cambrian Co*, au capital de £ 2.500.000. On peut encore citer les *United Collieries Ltd*, les *Horden Collieries Ltd*, ainsi que *Pease & Partners, Ltd*. Diverses tentatives pour constituer un trust de l'anthracite ont échoué en 1903-1904.

Aucune entente entre exploitants ne réglémentait les prix sur le carreau, qui se trouvaient uniquement déterminés par la libre concurrence. Rappelons à ce sujet que pendant plus de 70 ans, de 1771 à 1844, un vaste accord entre propriétaires de charbonnages, connu sous le nom de « *The limitation of the vend* » (la limitation de la vente) contingentait la production de chacun de ses signataires, de façon à maintenir le prix sur le marché intérieur à un niveau suffisant pour permettre aux entreprises les moins prospères de subsister. Le cartel ne réglémentant pas les prix d'exportation, les différents membres se faisaient concurrence sur les marchés étrangers à un tel point que le charbon valant

30 sh. la tonne à Londres, était vendu 15 à 16 sh, soit moitié prix, à St. Petersbourg (1).

L'étranger bénéficiait ainsi, au détriment de l'Angleterre, de la politique malthusienne pratiquée par le cartel. L'accord prit fin en 1844 par suite de l'opposition des intérêts entre gros et petits propriétaires, et depuis, il n'a pu être renouvelé malgré certaines tentatives faites en 1883, dans le Lancashire, et en 1894 dans les Galles du Sud. Il est curieux que cette politique de cartellisation ait échoué en Angleterre, alors qu'en Allemagne elle a si complètement réussi avec le Syndicat Rhenan-Wesphalien des Houilles, constitué en 1893.

Il est à noter, cependant, que les prix de vente au détail sont régis, à peu près dans toutes les régions, par des ententes ou « *rings* », entre négociants en charbon.

Si les propriétaires de charbonnages ont conservé toute leur indépendance au point de vue de leur production et de la vente de leur combustible, ils se sont cependant groupés pour la plupart en associations de district, « *District mining Associations* », en vue de régler les questions de salaire avec les trade-unions ouvrières. Toutes les associations de district sont elles-mêmes affiliées à l'association minière de Grande Bretagne, *the Mining Association of Great Britain*, mais, en principe, celle-ci n'intervient pas directement dans les négociations avec les trade-unions; exceptionnellement, elle a dû accepter, pendant la guerre, des négociations directes. Son rôle était surtout de coordonner l'action des différentes associations de district et d'user de son influence dans les milieux parlementaires pour faire échec aux interventions législatives de l'Etat. Nombreux sont les amendements qu'elle a réussi à faire passer.

(1) Porter. « *The Progress of a Nation* », édition de 1847, p. 283 à 286, cité d'après Sir Leo Chiozza Money. « *The Triumph of Nationalisation* », p. 190.

SECTION II

Organisation ouvrière

De leur côté, les ouvriers étaient en grande partie groupés en leurs trade-unions. Sur un total de 1.110.880 ouvriers travaillant dans les mines, plus de 650.000, d'après les chiffres officiels, plus de 900.000, d'après M^r Cole, étaient, en effet, syndiqués. Cette grande divergence dans les évaluations tient au fait que les statistiques sont établies d'après les sommes versées à titre de cotisations et que les jeunes gens paient moitié moins que les adultes.

L'esprit de groupement chez les mineurs est plus fort que parmi les ouvriers de toutes les autres industries, en raison même des conditions de leur existence. Isolés des autres classes sociales dans leurs villages miniers, vivant en contact permanent les uns avec les autres, non seulement à l'occasion de leur travail, mais même en dehors de la mine, à la différence des ouvriers des villes qui se dispersent dès la sortie de l'atelier ou du chantier, ils ont de bonne heure pris l'habitude de se constituer en trade-unions pour défendre leurs intérêts communs. L'attirance est d'autant plus forte que les trade-unions anglaises ne sont pas uniquement des organismes de combat, comme nos syndicats français, mais en même temps de véritables sociétés de secours mutuel servant à leurs membres des indemnités de toutes sortes : indemnités de grève, de chômage, de maladie, d'accident, de vieillesse, etc..., dont le taux varie bien entendu en fonction du montant des cotisations.

Etant donné la concentration des intérêts des mineurs sur un même point, il est naturel que la « *pit lodge* », c'est-à-dire le syndicat de mine groupant les ouvriers d'une entreprise et parfois de plusieurs, quand elles sont très rapprochées, soit devenu le véritable organe de représentation des mineurs et l'unité de base de leur organisation syndicale. Il n'est pas étonnant non

plus, que l'esprit démocratique soit très fort dans ces groupements où les membres sont continuellement à même de contrôler facilement leurs délégués. Ils leur font habituellement confiance mais ne suivent pas toujours leurs avis et se réservent le droit de prendre les décisions importantes, par exemple les déclarations de grève, soit dans une assemblée, générale dite *mass meeting*, soit par un vote régulier.

Chaque loge est légalement indépendante; elle possède ses propres statuts, sa propre organisation; elle est maîtresse du taux de ses cotisations et des indemnités qu'elle sert à ses membres. Sous l'influence centralisatrice de la Fédération des mineurs de Grande Bretagne, une tendance à l'unification commençait cependant à se faire sentir en 1914. L'administration de la loge est confiée à un comité exécutif, un président, un trésorier et un secrétaire. Le comité se réunit une fois par semaine pour examiner les questions qui relèvent de sa compétence, telles que le paiement des cotisations en retard, les conflits entre ouvriers et la direction, au sujet des accidents du travail ou encore de l'application des conventions collectives de salaire et de la loi sur les salaires minimum. Parfois, il doit négocier de nouvelles listes de prix, mais la décision finale, dans ce cas, appartient à l'assemblée générale. Le trésorier et le secrétaire consacrent leurs loisirs aux affaires de la trade-union et sont pour ce travail rétribués par elle.

Habituellement, les loges sont affiliées à un organisme plus élevé dans la hiérarchie : l'Union de District, dont la compétence s'étend sur les mines d'une partie du comté. Les Unions comprennent en général une Conférence de délégués nommés par les loges et, parfois, un Comité Exécutif. Souvent ce comité est remplacé par une seule personne, l'Agent des mineurs, *the miners agent*.

Plus haut encore dans cette organisation, des associations ou fédérations groupent le ouvriers d'un ou de plusieurs comtés et s'occupent des questions d'intérêt régional, telles que la né-

gociation de conventions collectives. Elles jouissent, en général, d'une large autonomie, sont administrées par une conférence de délégués, un comité exécutif et un président; mais, par ailleurs, leur organisation présente de grandes différences d'un bassin houiller à l'autre. Dans les Galles du Sud, par exemple, la Fédération des mineurs est composée de 20 unions de district qui règlent habituellement leurs affaires sans l'intervention de la Fédération. Dans le Yorkshire, au contraire, l'Association des mineurs groupe directement toutes les loges du comté. Dans le Lancashire et le Cheshire, la Fédération est organisée à peu près comme celle des Galles du Sud, avec cette différence, que les fonds, au lieu d'être entre les mains des unions de district, sont confiés à la Fédération. Les fédérations de l'Ecosse et des Midlands sont constituées par des associations de comté. Quant à l'importance de ces fédérations et associations, elle varie d'un comté à l'autre : d'après M. Cole, la fédération des mineurs des Galles du Sud comprenait, en 1913, 154.000 membres, celle du Durham, 140.000 (1) tandis que les associations de la Forêt de Dean, de Somerset et de Bristol, ne comprenaient que quelques milliers de membres et celle du minuscule bassin de Kent, quelques centaines.

A leur tour les 15 associations et les deux fédérations proprement dites (fédérations d'associations) sont affiliées à un organisme central, la Fédération des Mineurs de Grande Bretagne « *The Miners Federation of Great Britain* » constituée en 1888 pour s'occuper des questions intéressant l'ensemble des mineurs du pays et, notamment, des questions de législation.

Comme les autres groupements, elle est administrée par un Comité exécutif et par une Conférence de délégués des diverses associations régionales, qui se réunissent une fois par an au moins et, sur convocation spéciale, pour examiner des questions

(1) D'après Stanley Jevons, *The British coal trade*, p. 480, ces chiffres sont respectivement de 134.190 et de 120.000.

importantes. Souvent elle soumet la décision à prendre à un référendum des ouvriers. Le point faible de la Fédération est l'absence de ressources financières propres : de ce fait, dans le cas de grève générale, sa force de résistance est limitée à celle de l'association la moins riche. Le président, le trésorier et le secrétaire sont habituellement des hommes de valeur, très au courant de la situation de l'industrie minière; parmi eux, on peut citer MM. Robert Smillie et Frank Hodges.

La Fédération des Mineurs de Grande Bretagne, en 1913, n'était pas le seul organe représentatif des ouvriers mineurs. Il existait d'autres trade-unions groupant certains spécialistes de l'industrie. Ainsi les mécaniciens appartenaient généralement à des syndicats distincts, affiliés à la Fédération nationale des mécaniciens des charbonnages, « *National Federation of Colliery Engineers* ». Les *deputies* avaient également leurs associations locales et leur fédération ainsi que les ouvriers des cokeries et recettes de sous-produits. Indépendamment de ces trade-unions, groupant uniquement des ouvriers des mines, d'autres syndicats, étrangers ceux-là à l'industrie charbonnière, des unions de métiers, telles que l'Union nationale des Mécaniciens, *National Union of engineers*, la Société Amalgamée des Mécaniciens, *Amalgamated Society of Enginemen*, et la trade-union de l'électricité, *Electrical trade-union*, comprenaient également des travailleurs des mines. Enfin, dans certains bassins houillers, des ouvriers de la surface appartenaient à des *general labour unions*, syndicats de travailleurs non qualifiés, comme l'Union Nationale des Travailleurs non spécialisés, *National Union of General Workers*, l'Union Nationale Amalgamée du Travail, *National Amalgamated Union of Labour*, et l'Union des Terrassiers, *Navvies Union*.

Bien que les ouvriers affiliés aux vieilles unions de métier ne fussent pas nombreux, leur absence de la Fédération des mineurs se faisait néanmoins sentir, surtout en temps de grève, car, ainsi que l'écrit M. Cole, ils sont les « *Key-workers* » (ou

vriers clefs), c'est-à-dire les spécialistes indispensables à la bonne marche de l'exploitation. Aussi, la politique de la Fédération, inspirée des principes de l'unionisme industriel, d'après lesquelles l'organisation syndicale doit épouser les formes de la structure capitaliste, tendait-elle à englober ces spécialistes ou leurs unions dans ses rangs. Cependant, dans certains districts, et en particulier dans les Galles du Sud, cette politique rencontrait de l'opposition de la part des mineurs en ce qui concerne l'enrôlement des *deputies*, considérés comme « *employer's men* », c'est-à-dire des hommes du patron.

Dans le North Staffordshire, l'union de district des mineurs avait pu décider des sections locales, *branches*, de la *National Amalgamated Union of Enginmen*, Union Nationale Amalganée des mécaniciens, et de la *Navvies Union*, à adhérer à ses statuts. Dans le Cumberland également, des relations avaient été nouées entre la *Cumberland Miners' Association*, Association des Mineurs du Cumberland, et la *Cumberland Iron Ore Miners' Association*, Association des Mineurs de minerais de fer du Cumberland, en raison des relations étroites qui existent dans cette région entre les mines de houille et celles de minerais de fer stratifiés, souvent exploitées par les mêmes puits.

Au cours de la guerre, en 1917 et en 1919 respectivement, pour plus de précision, la Fédération des Mineurs de Grande-Bretagne réussit à englober l'union Nationale des ouvriers des Cokeries et Recettes de Sous-Produits, *National Union of Cokemen et By Product Workers* ainsi que la Fédération Nationale des mécaniciens de charbonnages, *National Federation of Colliery engineers*. Ces deux groupements conservent, il est vrai, leurs règles spéciales ainsi que leur indépendance financière, et même le droit d'agir séparément dans les conflits locaux.

En ce qui concerne l'affiliation des ouvriers appartenant à des unions de métiers qui groupent des travailleurs de toutes les industries aucun progrès n'a pu être réalisé.

SECTION III

Fixation des Salaires

Le taux des salaires dans les mines de charbon d'Angleterre présente cette particularité d'être composé de deux éléments : l'un, le salaire de base, *Standard wage*, est fixe; l'autre varie en fonction de la situation économique de l'industrie et est exprimé sous forme d'un pourcentage de l'élément stable.

Prenons, par exemple, le cas d'un ouvrier dans un charbonnage où le standard wage est de 4 sh 2 d., à un moment où — d'après les méthodes que nous aurons à examiner ultérieurement — le salaire effectif comporte une bonification de 60 % au-dessus du standard wage. Ce salaire effectif s'établira alors comme suit :

$$\begin{array}{rcl} \text{Standard wage} + 60 \% \text{ du standard wage} & = & \text{salaire effectif} \\ 4 \text{ sh } 2\text{d} & + & 60/100 \times 4 \text{ sh } 2\text{d} & = & 6 \text{ sh. } 8. (1). \end{array}$$

Trois standards, correspondant respectivement au taux des salaires en 1877, 1879 et 1888, étaient surtout employés avant la guerre.

Celui de 1879, de 15 % supérieur à celui de 1877, était le plus répandu.

Ajoutons immédiatement que cette façon de calculer le salaire s'applique à toutes catégories d'ouvriers, qu'ils soient, comme les haveurs, notamment, rémunérés aux pièces, ou qu'ils reçoivent, comme les autres, hercheurs, boutefeux, contremaîtres, mécaniciens et en général tous les travailleurs de la surface, un salaire journalier.

Avant l'introduction de ce système, le propriétaire d'un charbonnage, en raison des difficultés que présente la surveil-

(1) Cela revient, somme toute, à affecter au salaire de base, un coefficient de majoration, qui est de 1,6 dans l'exemple choisi.

lance du personnel au fond d'une mine, ne traitait pas directement avec les ouvriers. Il s'adressait à un marchandeur ou tâcheron, le payait à raison de tant par tonne de charbon montée à la surface et lui laissait le soin d'embaucher la main-d'œuvre et la rétribuer à sa convenance. Par une surveillance de tous les instants, parfois même en travaillant avec ses hommes afin de les stimuler, le marchandeur obtenait d'eux le maximum de rendement pour le minimum de salaire. Il va sans dire que les trade-unions se montraient hostiles à cette pratique qui comportait généralement une véritable exploitation des ouvriers. Aujourd'hui, elle ne subsiste plus guère que dans le Staffordshire. Partout ailleurs, les unions en ont triomphé, dès le milieu du siècle dernier, par une lutte acharnée qui avait pris la forme d'une série de grèves heureuses.

Le système actuel de rémunération selon le travail accompli, nécessite l'établissement de barèmes de salaires, de *listes de prix*, comme on les appelle Outre-Manche. L'élément principal de ces barèmes est le prix d'abatage, de tant par tonne de charbon envoyée à la surface (1).

Lorsque le haveur doit également boiser lui-même son chantier, ainsi que cela se pratique dans les Galles du Sud, où des mesures de sécurité doivent constamment être prises pour parer au danger de l'exploitation, il reçoit en plus tant par yard étayé. Si le gisement de houille auquel il travaille contient des couches de roche, ce qui augmente les difficultés de l'extraction, des suppléments variant avec l'épaisseur de ces couches lui sont également accordés.

D'après les barèmes, les ouvriers chargés du boisage des galeries principales sont de même payés aux pièces, tant par poteau posé, ainsi que ceux employés à la construction des con-

(1) La pesée est effectuée sur le carreau par un employé de la mine et contrôlée par un délégué des ouvriers, le *checkweigher*.

duites d'air ou des murs de soutènement, tant par mètre de travail accompli.

Les taux de rémunération figurant sur les listes de prix, notons-le bien, ne donne pas le salaire effectif d'un ouvrier : ils correspondent aux bases de 1877, 1879 et 1888 selon la région, et doivent par conséquent faire l'objet d'augmentations proportionnelles. Fait assez curieux, ces listes varient dans une même région d'un charbonnage à l'autre, souvent même, quand les conditions d'exploitation sont identiques, et cela dans les proportions qui vont parfois jusqu'à 20 %. A quoi attribuer ces différences ? Principalement à l'habileté plus ou moins grande des représentants des trade-unions et des directeurs entre lesquelles elles sont conclues, ainsi qu'au degré de la force de résistance du syndicat intéressé. Dans une certaine mesure, cependant, les conditions d'exploitation qui varient souvent d'un charbonnage à l'autre peuvent justifier des différences. On aurait sans doute songé depuis longtemps à uniformiser ces barèmes de salaires, si la pratique n'avait appris que leur modification est en général opération fort délicate donnant lieu à des grèves quelquefois très longues, surtout lorsque la Fédération des Mineurs de la région ou l'Association des Propriétaires de charbonnage interviennent, et que l'accord ne peut, la plupart du temps, être réalisé qu'après épuisement de l'une des parties. Celle qui se trouvait favorisée par les conditions que l'on veut modifier, résistera en effet à outrance par les moyens dont elle dispose, la grève ou le lock-out.

Dans certains districts, pourtant, des résultats ont été obtenus dans le sens d'une péréquation des barèmes. En Ecosse, les trade-unions ont réussi à faire admettre des employeurs qu'ils devraient être établis de façon à permettre aux ouvriers travaillant normalement de gagner un salaire journalier au moins égal à un minimum fixé pour chaque district. Cette pratique est connue sous le nom de *Common price system*, « système du prix commun ». En 1912, la Fédération des Mineurs des Galles du Sud inaugura une politique se rapprochant de ce système.

Il fut convenu qu'à l'avenir, aucune liste de prix ne pourrait être mise en application, si elle n'était revêtue de la sanction de la Fédération. C'était en somme décider que les négociations seraient conduites par la Fédération, qui userait de son influence centralisatrice. Il était de plus stipulé que les taux des nouvelles listes de prix ne devraient pas être inférieurs à des minima fixés par la Fédération.

Dans le Durham et le Northumberland, on est allé encore plus loin avec le « *County average system* », « système de la moyenne de comté ». Patrons et mineurs se sont mis d'accord pour que le salaire moyen de base dans chaque mine ne soit pas de plus de 5 % inférieur ou supérieur à un salaire moyen fixé pour le comté. Le système est mis en pratique par un comité paritaire, composé de représentants de l'Association des Propriétaires de charbonnages et de l'Association des Mineurs, chargé de déterminer le salaire moyen du comté et de mettre fin aux conflits locaux s'élevant à ce sujet. Si la moyenne des salaires de base dans une mine est de plus de 5 % inférieure à la moyenne du comté, les ouvriers pourront s'adresser au comité pour obtenir un réajustement des barèmes. Les employeurs auront le même droit dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque la moyenne des salaires de base dans la mine sera de plus de 5 % supérieure à la moyenne du comté.

Quant à l'élément variable du salaire, nous avons dit plus haut qu'il est fonction de la situation économique de l'industrie. Il est évident qu'en période de crise, quand un propriétaire de charbonnage doit comprimer tous les éléments de son coût de production, il lui est impossible de continuer à payer ses ouvriers sur le même pied, d'autant plus que dans l'industrie du charbon les salaires représentent plus de 70 % du coût d'extraction. Il est donc tout naturel que, dans cette période de dépression, des réductions soient effectuées.

Aux cours du XIX^e siècle, ces réajustements ne se faisaient pas sans heurts et donnaient lieu la plupart du temps à des

grèves se terminant au désavantage des ouvriers. Ceux-ci, sachant qu'ils auraient à subir des diminutions en période de baisse, ne manquaient pas, quand les affaires allaient bien, de demander des avantages compensateurs; mais comme ils exagéraient souvent leur prétentions, et que les employeurs ne montraient pas beaucoup de bonne volonté, des grèves se produisaient également dans les périodes de prospérité.

La fréquence de ces conflits conduisit à un désir général d'entente. Puisque les salaires devaient nécessairement être, tantôt diminués, tantôt augmentés, pourquoi ne pas les faire varier avec la situation générale de l'industrie, suivant des règles déterminées d'avance. C'est alors que l'on imagina, non seulement pour l'industrie du charbon, mais également pour d'autres, le système de l'échelle mobile « *Sliding scale*, » d'après lequel les salaires devaient automatiquement augmenter ou diminuer en fonction du prix de vente du charbon, considéré comme le signe extérieur révélant le mieux la situation économique de l'industrie. On organisait, en somme, une participation forfaitaire aux bénéfices. Voici en quoi consistait cette combinaison, dont les premiers essais furent effectués dans le South Staffordshire, en 1874, et dans les Galles du Sud l'année suivante : à un prix de base du charbon devait correspondre un salaire de base; au delà de ce prix de base, chaque augmentation ou diminution de prix égale à un montant déterminé a , devait entraîner une variation corrélative b du salaire, exprimée sous forme de pourcentage du taux de base. Par exemple, à chaque variation de prix égale à $1/7$ de shilling, soit 1 d., 71, devait correspondre une augmentation ou une diminution, selon le cas, de $1\frac{1}{4}\%$ du salaire de base. Telles étaient les conditions de l'échelle mobile des Galles du Sud, la dernière en vigueur, dont nous reproduisons un extrait.

PRIX DU CHARBON

entre
7/10,25 d
8/
8/1,71 d
8/3,43 d
8/5,14 d
8/6,86 d
8/8,57 d
8/10,29 d
9/
9/1,71 d

et

8/
8/1,71 d
8/3,43 d
8/5,14 d
8/6,86 d
8/8,57 d
8/10,29 d
9/
9/1,71 d
9/3,43 d

POURCENTAGE DES SALAIRES

au dessus du salaire de base

0
1 1/4 %
2 1/2 %
3 3/4 %
5 %
6 1/4 %
7 1/2 %
8 3/4 %
10 %
11 1/4 %

Dans certaines échelles mobiles, les variations du salaire, au lieu d'être simplement proportionnelles à celles des prix étaient progressives (système du double saut, *double jump*) (1).

Ces variations ne suivaient pas les cours, au jour le jour, comme on pourrait se le figurer; elles étaient déterminées à dates fixes, tous les deux mois en général, parfois tous les trois mois, d'après la moyenne des prix auxquels les propriétaires de charbonnages du district régi par la convention collective de salaires avaient effectué leurs ventes pendant la période des deux mois précédents. Deux experts comptables tenus au secret, l'un nommé par les employeurs, l'autre par l'Union du district de l'Association régionale des trade-unions intéressée, étaient chargés d'établir cette moyenne d'après les livres des proprié-

(1) La forme la plus simple et la plus générale des échelles mobiles est :

$$\text{pour } x = n \alpha$$

$$y = n \beta$$

x représentant la variation du prix du charbon par rapport au prix de base et y la variation de salaire qui doit en résulter ; n étant un nombre entier et β la variation de salaire acceptée par les parties pour chaque variation de prix égale à α .

Quant au système des *doubles jumps*, il peut être représenté par la série suivante d'équations :

$$\begin{array}{lcl} \text{pour } \left. \begin{array}{l} x = n \alpha \\ y = n \beta \end{array} \right\} & \text{entre } n = 1 & \\ & \text{et } n = h - 1 & \\ \text{pour } \left. \begin{array}{l} x = n \alpha \\ y = n \beta + \beta \end{array} \right\} & \text{entre } n = h & \\ & \text{et } n = q - 1 & \\ \text{pour } \left. \begin{array}{l} x = n \alpha \\ y = n \beta + 2 \beta \end{array} \right\} & \text{entre } n = q & \\ & \text{et } n = q + 1 & \end{array}$$

etc.

taires de charbonnages. La moyenne une fois connue, un comité mixte, par un simple calcul effectué d'après l'échelle mobile, déterminait le pourcentage d'augmentation ou de diminution des salaires correspondant au prix constaté. Le nouveau salaire était valable pour une période de deux mois. Ainsi, les prix de vente de janvier et février servaient de base à la fixation des salaires de mars et avril, qui se trouvaient de la sorte en retard ou en avance sur les cours.

La désaffection des ouvriers à l'égard du système de l'échelle mobile est due en partie à cet écart entre le prix moyen de vente et les cours, ainsi qu'au retard de la hausse des salaires par rapport à la hausse des cours. En période de hausse, tout au moins, ils auraient voulu voir leur salaire suivre de près l'allure des cours, ce qui aurait été difficilement réalisable, étant donné que le patron ne peut payer les salaires qu'avec l'argent provenant de ses ventes, c'est-à-dire en raison du prix moyen auquel elles sont effectuées, et qu'en général ce prix moyen est loin de suivre les cours, surtout parce que les charbonnages sont habituellement liés par des contrats à long terme. On aurait pu cependant, et cela a été réalisé dans certains districts, rendre les échelles plus sensibles, c'est-à-dire rendre plus fréquent l'ajustement des salaires.

Une autre critique, justifiée celle-là, était que le prix de vente est un indice bien imparfait des bénéfices réalisés par l'industrie; un autre facteur important est le volume des affaires traitées. En effet, au cours d'une période de prix relativement bas, mais de ventes considérables, les bénéfices pourront être plus élevés que pendant une période de prix supérieurs, mais de ventes moins importantes en quantité. Il aurait dû également être tenu compte, disaient les ouvriers, du fait que les « menus », dont le prix n'était pas pris en considération dans la fixation des échelles, parce qu'ils étaient difficilement vendables en 1890, pouvaient maintenant, sous forme d'agglomérés, être écoulés à des prix avantageux.

Certains groupements de mineurs allaient même plus loin, en affirmant que l'échelle mobile encourageait les propriétaires de charbonnages à faire la baisse, en vue de s'assurer de gros marchés, sachant qu'elle serait en grande partie supportée par les ouvriers.

On lui reprochait enfin de donner lieu à des variations de salaires trop considérables : ainsi, après la période de prospérité de 1891 à 1901, pendant laquelle les salaires étaient, suivant les régions, à 57 1/2 % et 78 3/4 % au-dessus de la base de 1879, vint une période de dépression où ils tombèrent, en l'espace de 18 mois, respectivement à 10 % et 47 1/2 % au-dessus de leur base.

Pour ces différentes raisons, le système de l'échelle mobile fut abandonné dans presque tous les bassins houillers vers 1895, et dans les Galles du Sud vers 1902. En Ecosse et dans la Forêt de Dean, il reste cependant en usage, mais les ajustements sont beaucoup plus fréquents qu'autrefois, de sorte que les salaires suivent de plus près la hausse des cours. Malgré ses défauts, l'échelle mobile a rendu un service immense à l'industrie du charbon en habituant patrons et ouvriers à se réunir régulièrement pour régler les variations de salaires et éviter ainsi des conflits préjudiciables aux uns et aux autres. Le système des Conseils de conciliation (*Conciliation Boards*) qui remplaça celui de l'échelle mobile, procède du même désir de régler à l'amiable les variations de salaires en tenant compte du degré de prospérité de l'industrie ; mais, au lieu d'apprécier cette prospérité uniquement d'après les prix de vente, comme autrefois, il prend également en considération d'autres éléments permettant de serrer de plus près la vérité. Les augmentations ou réductions ne se produisent plus automatiquement d'après les conditions prévues d'avance ; mais leur quantum, exprimé toujours sous forme de pourcentage des « standards » de 1877, 1879 et 1888, est

débatu entre les représentants des parties ou fixé par une sentence arbitrale, quand elles ne peuvent se mettre d'accord (1).

Ces conseils de conciliation furent institués par des conventions passées pour une durée de 3, 4 ou 5 ans, entre les trade-unions d'une région ou d'un bassin, avec l'Association des propriétaires des charbonnages qui y sont situés. L'ensemble des bassins houillers de Grande Bretagne était ainsi partagé en un certain nombre de circonscriptions territoriales, régies chacune par un conseil de conciliation. La plus importante était celle des « *Federated Districts* » qui s'étaient groupés pour ne passer qu'une seule convention.

Chaque conseil était composé, comme aujourd'hui d'ailleurs, de représentants des propriétaires de charbonnages et des trade-unions, en nombre égal, constitués en deux groupements qui élisaient chacun leur propre président et leur secrétaire. La plus stricte égalité était maintenue entre les deux sections : ainsi, dans les réunions communes, la parole était donnée alternativement à un membre de chacune d'elles. En cas d'absence de membres d'un groupe, des membres du groupe opposé, en nombre égal, devaient s'abstenir de voter, mais ils conservaient néanmoins le droit de prendre part à la discussion.

Une revision des salaires devait avoir lieu une fois par trimestre. Quand les parties n'arrivaient pas à se mettre d'accord, le Conseil devait s'ajourner et demander à un président indépendant, *Independant Chairman*, de venir prendre la direction des débats. Si à cette nouvelle réunion l'entente ne pouvait se faire, il incombait au président de trancher la question, mais il ne pouvait qu'accepter ou repousser en bloc les prétentions des parties qui devaient lui être soumises par écrit. Grâce à cette règle, les demandes devaient être raisonnables, et l'on évitait

(1) Nous verrons à la fin de cet ouvrage que les Conseils de Conciliation ont été maintenus après la guerre, mais que les variations de salaires sont maintenant effectuées selon un système de partage exact des bénéfices.

ainsi un esprit de marchandage et de transaction. Quand l'arbitre ne pouvait accepter ni l'une ni l'autre des demandes, il devait simplement renvoyer les parties dos à dos et attendre qu'elles le saisissent de nouvelles propositions.

Souvent les conventions stipulaient que le montant de chaque augmentation ne pourrait dépasser 5 % du salaire de base.

Quelquefois, comme la tendance s'en manifestait dans les derniers accords conclus avant la guerre, des limites étaient fixées, au-delà desquelles les salaires ne pouvaient descendre ou monter. Les mineurs, désireux de ne pas voir leur salaire baisser considérablement dans les périodes de crise, avaient obtenu des employeurs la fixation de minima ; mais ceux-ci avaient exigé, en compensation, qu'à partir d'un certain point, tous les bénéfices leur appartiendraient. Ainsi, aux termes des dernières conventions, les variations de salaire devaient être maintenues pour les Districts Fédérés entre 50 % et 65 %, pour les Galles du Sud entre 35 % et 60 %, pour l'Ecosse entre 50 % et 100 % au-dessus du taux de base. A ces minima et maxima devaient correspondre des prix de vente du charbon. C'était là un reste du système de l'échelle mobile : le prix de vente était toujours considéré comme l'élément principal de détermination des salaires.

Les attributions des Conseils de Conciliation avant guerre ne se limitaient pas toujours à la fixation des salaires. Dans le Northumberland et le Durham, elles s'étendaient à certaines questions relatives à l'exploitation, telles que la durée du travail, le nombre des postes, les méthodes de pesage etc.. Dans les Galles du Sud on leur avait même confié le règlement des conflits locaux. Quand la compétence des conseils de conciliation s'arrêtait aux questions de salaires, d'autres comités mixtes avaient parfois été créés pour s'occuper des conflits. Dans les Districts Fédérés, par exemple, certains comités avaient un comité mixte, tandis que dans d'autres rien n'avait été fait en ce sens : patrons et syndicats y étaient laissés en présence et n'arri-

vaient souvent à se mettre d'accord qu'à la suite de grèves plus ou moins longues.

Grâce à ce système des Conseils de Conciliation, de nombreux conflits furent évités. Un point faible demeurerait cependant : les conventions étaient conclues pour une durée relativement courte, cinq ans au plus, et des grèves se produisaient fréquemment à l'occasion de leur renouvellement.

Dès avant la guerre, la politique de la Fédération Nationale des Mineurs de Grande Bretagne tendait à centraliser le règlement des questions de salaires de l'ensemble du pays entre les mains d'un Conseil de Conciliation National et à faire adopter une nouvelle base de salaire, également unique. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question au cours d'un chapitre ultérieur. Notons, cependant, que la Fédération était représentée dans le Conseil de Conciliation des Districts Fédérés.

Avant de terminer ce chapitre sur les salaires, il importe de donner quelques explications au sujet de la loi de 1912 sur le salaire minimum.

Les listes de prix, avons-nous vu, sont établies pour des conditions normales de travail, afin de permettre à l'ouvrier de gagner le salaire moyen de la région. Parfois, le haveur, en raison des difficultés naturelles de l'exploitation, dans certaines parties de la mine, ou d'une mauvaise organisation de celle-ci, se trouve, malgré tous ces efforts, dans l'impossibilité de gagner son salaire habituel. Les couches, par exemple, ne se présentent pas dans les mêmes conditions qu'ailleurs : elles contiennent une quantité plus grande de pierres ou sont coupées par plus de failles, ou bien encore l'ouvrier ne peut écouler le charbon abattu, par suite d'un manque de wagonnets ou d'un embouteillage dû au fait que des haveurs sont employés en trop grand nombre dans la mine. C'est là ce qu'on est convenu d'appeler la question des places anormales, *abnormal places*.

Pendant longtemps, le système qui a prévalu pour compléter le salaire de l'ouvrier travaillant dans ces conditions a été celui de la *consideration* : des allocations étaient bénévolement accordées par la direction, quand des difficultés non prévues par les *listes de prix* empêchaient l'ouvrier de gagner son salaire normal.

Ce système aurait pu fonctionner longtemps encore si les allocations avaient été équitablement accordées; mais vers la fin du XIX^e siècle, à la suite d'une tendance à l'augmentation du coût de production, due aux lois ouvrières, les propriétaires de charbonnages essayèrent de comprimer les salaires. N'osant pas demander un réajustement des barèmes, de crainte de soulever une opposition violente des mineurs, ils s'en prirent tout simplement aux allocations. Au lieu de les accorder sans limitation, comme précédemment, ils affectèrent, en général, une somme déterminée à cet emploi. Les premiers ouvriers rencontrés par le directeur ou par son préposé, lors de sa visite bi-mensuelle des chantiers, recevaient quelque chose, les autres rien. Dans d'autres cas, le directeur, après avoir accordé des allocations à tout son personnel y ayant droit, s'apercevait que le total dépassait la somme fixée; il procédait alors à des réductions de 5,10 et quelquefois 20 %.

Ces procédés arbitraires soulevèrent un mécontentement général chez les mineurs et, en 1910, un premier conflit se produisit dans les Galles du Sud, à l'occasion de la négociation d'un barème de salaire pour l'exploitation d'une couche de charbon particulièrement tourmentée. La Fédération Nationale des Mineurs de Grande Bretagne prit alors la question en main et, après une propagande active, parvint, en 1912, à réaliser l'accord parmi ses adhérents pour la revendication immédiate d'un minimum de salaire en faveur des ouvriers travaillant dans les « places anormales ».

L'Association Minière de Grande Bretagne (association patronale des propriétaires de charbonnages) refusant de leur don-

ner satisfaction, une grève générale de plus de 1 million de mineurs fut déclanchée le 2 mars 1912. Trois jours après, 400.000 personnes appartenant à d'autres industries, se trouvaient sans emploi du fait de la grève.

Devant le danger que comportait cette situation pour le pays, le gouvernement fit voter une loi reconnaissant le principe du droit au salaire minimum, tout en laissant à des comités mixtes de district, institués à cet effet (1), le soin de déterminer le taux de ce minimum et les conditions que devaient remplir un ouvrier pour l'obtenir. Au fond, elle se contente de stipuler qu'il sera sous-entendu dans tout contrat de travail que l'employeur payera à tout ouvrier des salaires qui ne devront pas être inférieurs au minimum fixé par le district, *à moins que les règles du district n'excluent le travailleur du bénéfice des dispositions de la loi, ou qu'il n'ait perdu ce droit au salaire minimum en raison de son irrégularité ou de son manque d'application au travail.*

Les règles fixées par ces comités varient d'un district à l'autre. Souvent, elles ont été déterminées par le président indépendant, les parties n'ayant pu se mettre d'accord. Pour en donner une idée, voici ce que stipulent celles du South Yorkshire qui peuvent être prises comme exemple; elles privent du droit au salaire minimum, non seulement ceux que par négligence ou paresse n'arrivent pas à gagner le montant prévu, ou bien encore ceux qui dans une semaine manquent un jour sur cinq, mais également les vieillards de plus de 65 ans et même ceux de plus de 60 ans, jugés, par des sous-comités, incapables d'un travail normal, ainsi que les ouvriers qui relèvent de maladie, pendant la première semaine après la reprise du travail.

(1) La loi stipule que les Conseils de Conciliation pourront cumuler leurs fonctions avec celles des nouveaux comités institués par elle.

D'après ces quelques exemples, on voit que le salaire minimum est uniquement reconnu en faveur de ceux qui n'arrivent pas à le gagner du fait de conditions particulièrement pénibles de l'exploitation, mais non en faveur de ceux empêchés par d'autres causes telles que la vieillesse ou la maladie.

DEUXIÈME PARTIE

Le contrôle gouvernemental pendant la guerre

Dans la première partie de cet ouvrage, on a pu se rendre compte qu'en Angleterre l'industrie du charbon, comme les autres industries d'ailleurs, jouissait avant la guerre d'une liberté à peu près absolue, tant au point de vue de l'ouverture de nouvelles fosses, qu'à celui de leur exploitation. L'Etat n'était intervenu que pour protéger les travailleurs : en interdisant l'emploi des femmes et des enfants dans les galeries souterraines, en obligeant les exploitants à prendre des mesures d'hygiène et de sécurité, en limitant enfin la durée du travail des adultes et en leur reconnaissant dans certains cas, strictement déterminés, il est vrai, le droit à un salaire minimum.

Les perturbations apportées par la guerre dans l'économie anglaise — surtout du fait de la diminution de main-d'œuvre due aux nombreux engagements volontaires — contraignirent rapidement le gouvernement à prendre des mesures restrictives de la liberté de l'industrie, jugées alors comme un mal nécessaire. Les exportations, les prix et la distribution à l'intérieur du pays furent d'abord simplement réglementés; puis, comme ces prescriptions se montraient insuffisantes, comme les gros bénéfices réalisés par les propriétaires de charbonnages avaient déjà occasionné des troubles ouvriers dans les Galles du Sud,

troubles qui, faute de mesures plus énergiques, pouvaient s'étendre à d'autres régions, l'Etat se décida à prendre en main la direction complète de l'industrie charbonnière, le « contrôle » comme on dit en Angleterre, aussi bien au point de vue financier et au point de vue de la production, qu'en ce qui concerne les exportations, la répartition et, enfin, la fixation des salaires.

L'étude de ce sujet se divisera donc naturellement en deux parties bien distinctes : l'une relative à la période des mesures de circonstances prises comme palliatifs des événements; c'est ce qu'on appelle la période de pré-contrôle; l'autre relative à la période d'organisation complète, mise sur pied d'après un plan bien déterminé, où l'on tenait compte des enseignements des premiers mois de guerre.

TITRE PREMIER

La Période de pré-contrôle

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DU CONTROLE

La déclaration de guerre eut pour effet immédiat de priver l'industrie charbonnière anglaise de certains de ses débouchés habituels : les pays de l'Europe Centrale en guerre avec les alliés, la Belgique envahie par l'ennemi et même la Russie, en raison de la fermeture de la Baltique et de la mer Noire et des difficultés de la navigation dans la mer du Nord. Ces pays avaient, en 1913, reçu de la Grande Bretagne 18.400.000 T. de combustible sur les 73.400.000 exportées par elle. Les quantités rendues disponibles pour la consommation intérieure étaient même supérieures à ce chiffre, car la désorganisation des services de la navigation empêchait d'exporter chez les neutres les quantités qu'ils demandaient.

Du fait de cette situation, la production ne tarda pas à devenir trop abondante, les stocks s'accumulèrent et les charbonnages se virent dans l'obligation de réduire leur extraction — d'où crise partielle du chômage — et d'abaisser leurs prix. Cette dépression économique ne fut que passagère, l'offre et la demande se trouvant bientôt réajustées sous l'influence de causes diverses, agissant en sens inverse. En effet, les besoins de l'Amirauté, des fabriques de munitions et de matériel de

guerre, ainsi que ceux de la France, privée de ses houillères des départements du Nord et du Pas-de-Calais et de ses importations de Belgique et d'Allemagne, augmentaient sans cesse, tandis que la production des mines, au contraire, baissait considérablement par suite du manque de main-d'œuvre. Aux appels de Lord Kitchener, Ministre de la guerre, demandant successivement deux contingents de 500.000 volontaires chacun, les mineurs avaient répondu avec un enthousiasme tel qu'au bout des sept premiers mois de guerre 191.000 des leurs, soit 17 % environ du personnel total des mines, y compris les femmes et les enfants, ou 40 % des hommes entre 19 et 38 ans, s'étaient engagés.

Cette diminution si importante de main-d'œuvre dans une industrie dont dépendait en grande partie le succès du programme des munitions, inquiéta de bonne heure le gouvernement. De plus, une hausse rapide des prix de détail commençait à se manifester, entraînant du mécontentement dans certains milieux dont des parlementaires se firent l'écho à la tribune. Aussi, deux comités furent-ils institués, l'un par le Président du Board of Trade, l'autre par le Home Secretary, pour enquêter respectivement sur la hausse des prix de détail du charbon destiné aux foyers domestiques et sur « les conditions prévalant dans l'industrie charbonnière, en vue de recommander telles mesures d'organisation et de coopération entre patrons et ouvriers qui, malgré le départ du grand nombre de mineurs engagés dans l'armée et dans la marine, permettront d'obtenir pendant la guerre les quantités de charbon nécessaires. »

Le second de ces comités, le Comité d'organisation de l'Industrie charbonnière (Coal Mining Organisation Committee) ainsi qu'on prit l'habitude de le désigner, était de beaucoup le plus important, en raison même de l'étendue de l'enquête qui lui était confiée. Par la suite, et bien que ses pouvoirs fussent simplement consultatifs, il devait agir comme le véritable organisateur de l'industrie du charbon; se tenant en con-

tact permanent avec les associations des propriétaires de charbonnages et des mineurs; faisant appel à leur bonne volonté pour obtenir une production plus considérable; adressant des rapports au ministère et lui proposant les mesures à prendre; bref, se tenant au jour le jour au courant de la situation et prenant les dispositions pour y porter remède. Sa composition même devait lui faciliter ce rôle. En effet, il comprenait trois représentants de l'Association minière de Grande Bretagne et trois représentants de la Fédération des Mineurs, parmi lesquels les présidents de ces deux organismes, le comte de Crawford et de Balcarres et M. Smillie. A sa tête, on avait placé un représentant de l'administration, Sir Richard Redmayne, l'Inspecteur en chef des mines, homme d'une compétence très étendue, qui au cours de toute la durée de la guerre devait jouer un rôle des plus importants en ce qui concerne le contrôle des charbonnages.

D'après les termes du décret ministériel du 23 Février qui l'instituait, le Comité d'Organisation était chargé :

1°) De déterminer quelle avait été l'influence de la guerre sur l'industrie du charbon;

2°) Cette question une fois résolue, d'indiquer les mesures à prendre en vue de maintenir la production à un niveau suffisant.

Le 27 Mai 1915, après avoir entendu une trentaine de témoins choisis parmi des ingénieurs du corps des mines, les directeurs de charbonnages et les représentants des syndicats, et après avoir examiné les comptes rendus qui lui avaient été fournis par un nombre d'entreprises employant 9/10 du personnel total des mines, le Comité déposait son premier rapport.

Il en résultait, ainsi que nous le savons déjà, que sur 1.116.648 mineurs inscrits sur les registres de paye à la fin de Juillet 1914, 191.170, soit 17,1 % du chiffre précédent, avaient pris du service dans les Forces de Sa Majesté. Par contre, 53.473 personnes étrangères à l'industrie minière y étaient entrées depuis le début des hostilités, de sorte que l'on pouvait estimer

à 134.186 hommes, soit 13,5 % de l'effectif total des mines, la perte réelle de main-d'œuvre. (1)

Quant à la diminution de production, le Comité l'estimait, en comparaison avec le mois correspondant de l'année précédente, à :

2.829.819 T.	pour le mois d'Août 1914
2.773.283 T.	» de Septembre 1914
2.975.395 T.	» d'Octobre 1914
3.358.004 T.	» de Novembre 1914
2.888.201 T.	» de Décembre
3.823.786 T.	» de Janvier 1915
2.661.817 T.	» de Février 1915

soit, pour sept mois envisagés, un déficit de production de 13,5 %, pourcentage équivalent à celui de la perte de main-d'œuvre (2).

En estimant à 3.044.329 T. la diminution moyenne de la production par mois, on pouvait prévoir que la diminution totale des douze premiers mois de guerre serait de 36 millions 4.2 de T. Il est vrai qu'elle se trouverait en partie compensée par la diminution probable des exportations, estimée à 24.000.000 T., de sorte que le déficit réel serait seulement de 12 millions de tonnes et même moins, si des mesures appropriées étaient prises pour augmenter la production.

Avant de proposer aucune de ces mesures, le Comité signalait au gouvernement le danger que pourrait présenter une plus grande perte de main-d'œuvre et lui laissait le soin de décider lui-même s'il n'était pas préférable, dans l'intérêt national, de continuer à recruter des mineurs pour les envoyer au front, ou les laisser à leur travail, qui présentait également une grande

(1) A la fin de mars 1916, le nombre des engagés volontaires était passé à 283.200, soit 25 % du nombre des ouvriers travaillant dans les mines de charbon à la déclaration de guerre. Le nombre des personnes étrangères à l'industrie houillère qui, à cette date y étaient entrées, était de 116.900 ; de sorte que la perte de main-d'œuvre était de 165.300, ou 14,8 %, soit encore 1 % de plus qu'en Mai 1915.

(2) Il peut paraître surprenant, à première vue, que la diminution de production ait été plus considérable au cours des premiers mois de guerre qu'en Février 1915, bien que les engagements volontaires se soient produits progressivement. Cela tient uniquement à la situation du marché à cette époque.

importance pour la conduite de la guerre. Voici, du reste, en quels termes le paragraphe 22 du rapport du Comité, reproduit dans le sommaire de ses conclusions, était libellé : « Si la main-d'œuvre continue à être retirée des charbonnages (nonobstant l'adoption de quelque mesure possible), la production sera réduite à un tel point que la situation industrielle de ce pays s'en trouvera menacée. Il semble au Comité que le moment est venu de prendre en considération attentive la question de savoir si la continuation du recrutement parmi les mineurs doit être encouragée. »

Quant aux autres recommandations du Comité d'Organisation, elles avaient pour but d'obtenir une augmentation de la production. A cet effet, on devait, d'une part, faire appel au patriotisme des mineurs pour les inciter à travailler plus régulièrement et à renoncer à une partie de leurs congés habituels, d'autre part, obtenir des charbonnages la réorganisation de l'exploitation sur de nouvelles bases : transport plus rapide des ouvriers au fond pour leur permettre de consacrer plus de temps à l'extraction, concentration de la main-d'œuvre sur les couches de charbon les plus faciles à exploiter, ajournement des travaux de sondage et autres, d'une nécessité moins immédiate. L'emploi des femmes en plus grand nombre dans les installations de la surface et l'abaissement de la limite d'âge des jeunes garçons furent également envisagés, mais finalement le Comité les déconseilla.

On proposa également la suspension de la loi de 8 heures de 1908, suspension d'ailleurs autorisée par le texte même en cas de guerre ou autre circonstance grave; mais le Comité ne prit aucune décision à ce sujet, laissant aux patrons et aux ouvriers le soin d'examiner entre eux s'il y avait lieu de recourir à cette mesure.

Nous reviendrons sur ces questions dans un chapitre ultérieur et nous nous contenterons pour le moment de reproduire ci-après le sommaire des conclusions du premier rapport du Comité.

Sommaire des Conclusions du premier rapport du Coal Mining Organisation Committee

(1) Le nombre des personnes employées dans les mines de charbon qui, jusqu'à la fin de février 1915, se sont engagées dans les Forces de Sa Majesté, est de 191.170.

(2) D'après des rapports fournis par des entreprises employant 89 % du personnel total des charbonnages, nous trouvons que la diminution de ce personnel, à la fin de février, s'élevait à 134.186 individus, ou 13,5 % de la main d'œuvre employée au mois de juillet 1914, et qu'il y a eu pendant la période de sept mois allant d'août 1914 à février 1915 inclus, comparée à la même période de l'année précédente, une diminution moyenne de production de 3.044.329 tonnes par mois (ou une diminution totale de 13,5 %) qui continuera à se produire, à moins que des mesures ne soient prises pour l'empêcher.

(3) Nous trouvons également que les absences parmi toutes les catégories d'ouvriers mineurs et pendant les jours d'ouverture des mines, a été pour les 7 mois d'avant-guerre de 10,7 % en moyenne, et pour une période égale consécutive à la déclaration de guerre de 9,8 % ; et nous sommes arrivés à cette conclusion que 4,8 % de ces absences pourraient être évitées. L'« absentéisme », en ce qui concerne les abatteurs seuls, est beaucoup plus élevé. S'il n'y avait pas d'absences volontaires, la production pourrait être augmentée dans la mesure de 13 à 14 millions de tonnes ; mais la perfection à ce sujet ne doit pas être attendue. Nous croyons, toutefois, qu'il n'y a qu'à exposer le cas aux mineurs pour obtenir d'eux satisfaction et nous suggérons que l'autorité la plus qualifiée à cet égard pour leur soumettre la question, est l'Exécutif de la Fédération des Mineurs de Grande Bretagne.

Nous suggérons également que la question de la réduction des congés, pendant la guerre soit attentivement examinée par la même autorité.

(4) Il n'est pas possible de déterminer le montant exact de la demande intérieure sans procéder à une enquête très approfondie ; et en vérité, il est très douteux que ce chiffre puisse être déterminé, mais d'après les témoignages recueillis au cours de notre enquête, nous sommes portés à croire qu'il n'est pas loin de ce qu'il était en temps normal.

(5) La perte de production, pour l'année commençant à la déclaration de guerre, sera, à moins que des mesures ne soient prises pour la réduire, probablement de 36 millions de tonnes, chiffre en regard duquel doit figurer une réduction probable de 24 millions de tonnes dans la quantité de charbon exportée, le déficit net étant ainsi de 12 millions de tonnes. Mais si les mineurs continuent à être recrutés pour l'armée, le déficit sera accru.

Les témoignages que nous avons reçus sont concluants : si du personnel continue à être retiré des mines (nonobstant l'adoption de toutes mesures possibles) la production sera réduite à un point tel que la situation industrielle du pays sera sérieusement affectée; et il semble au Comité que le moment est venu de donner une considération attentive à la question de savoir si la continuation du recrutement parmi les mineurs doit être encouragée.

(6) Nous référant à la loi de huit heures, nous suggérons que les propriétaires de charbonnages et les ouvriers examinent ensemble et, s'il y a lieu, déterminent dans quelle mesure l'application de la loi devra être suspendue dans chaque district, c'est-à-dire, à quelles catégories de travailleurs et pendant quelle durée la suppression s'appliquerait.

(7) Nous ne conseillons pas que les femmes soient employées dans de plus grandes proportions sur le carreau des mines.

(8) Nous ne suggérons pas que la limite de l'âge auquel les jeunes garçons peuvent être employés au fond et à la surface soit abaissée.

(9) Nous avons indiqué dans quel sens la réorganisation du travail dans les mines pouvait être effectuée.

(10) Si le gouvernement estime qu'il y a lieu de réduire les exportations de charbon à destination des pays neutres, nous avons indiqué qu'il faudrait donner une attention spéciale aux districts miniers qui, dans une large mesure, dépendent du commerce d'exportation.

(11) Nous pensons que l'importance des économies à réaliser dans l'emploi du charbon devrait être exposée au public. Des économies qui viennent immédiatement à l'esprit sont celles qui pourraient être obtenues dans l'éclairage public ou privé, qu'il soit au gaz ou à l'électricité, et dans la confection des articles de luxe nécessitant du charbon. La hausse des prix du combustible créera sans doute une tendance à l'économie, mais nous pensons que l'on pourrait obtenir des résultats plus considérables si l'on arrivait à faire comprendre au public que c'est un devoir patriotique d'économiser le charbon pendant la période de guerre.

(12) Le fondement de toutes les propositions et suggestions faites par ce Comité est la coopération harmonieuse entre employeurs et employés, par l'intermédiaire des organismes qui représentent chacune des parties.

A moins que ces organisations ne présentent ce caractère et ne soient capables d'agir avec autorité, aussi bien pour les patrons que pour les ouvriers, des conflits et des grèves, qu'il convient d'éviter le plus possible dans la période actuelle, pourront se produire.

Dans le plus grand intérêt de la Nation, il est en particulier désirable que pendant la durée de la guerre, les patrons coopèrent avec les représentants des ouvriers au sujet de questions telles que le « non unionisme » (1) ou autres, susceptibles de provoquer des conflits et des grèves pendant la période sans précédent actuelle.

Le 10 Décembre 1915 et le 1^{er} Septembre 1916 respectivement, le Comité d'Organisation déposait deux autres rapports, qui se bornaient à rendre compte de la situation de l'industrie, sans faire de nouvelles recommandations.

Nous avons vu plus haut qu'au mois de février, le Président du Board of Trade avait nommé un comité spécialement chargé de faire une enquête sur la hausse des prix de détail du charbon destiné aux usages domestiques.

Le 24 Mars 1915, ce comité déposait son rapport. En raison du peu de temps dont il avait disposé, il avait concentré son at-

(1) Emploi de non-syndiqués.

tention plus spécialement sur la situation de Londres, tout en tenant compte, dans une certaine mesure, de la situation générale du pays. Les comtés du Nord et des Midlands, déclarait-il, avaient peu souffert de la hausse des prix qui s'était surtout manifestée dans les comtés du Sud, soumis aux conditions du marché de Londres. Dans la capitale même, la hausse avait été assez élevée, de 9 à 14 s. la tonne, selon les qualités, mais elle ne pouvait être attribuée à des ententes entre négociants, bien que les prix fussent en général augmentés par quelques-unes des plus grosses maisons. Elle était due en grande partie à la crise des transports résultant de l'état de guerre, ainsi qu'à la hausse des frets des caboteurs faisant le trafic du charbon entre les ports de la mer du Nord et Londres. Cette hausse des frets qui s'éleva jusqu'à 13 s la tonne, puis retomba à 7 s., provenait elle-même des réquisitions du gouvernement et des difficultés de navigation sur les côtes, les feux des phares et des balises ayant été éteints.

En vue d'arrêter l'augmentation des prix de détail du charbon, le Comité proposait :

- 1°) de limiter les exportations destinées aux pays neutres;
- 2°) de constituer des stocks de charbon à Londres et dans les environs, de façon à amortir les crises de distribution qui pourraient se produire en raison de la désorganisation des transports;
- 3°) d'abaisser le taux des frets des caboteurs;
- 4°) d'utiliser pour le transport du charbon les navires ennemis condamnés par la Cour des Prises.

Pour le cas où les prix ne reviendraient pas bientôt à un niveau raisonnable, il était recommandé au gouvernement d'envisager l'établissement d'un plan de contrôle de la production pendant la guerre.

Avant de prendre une décision en ce qui concerne le contrôle des exportations, le gouvernement pria le Comité d'organisation de lui faire connaître son opinion à ce sujet.

Le 24 Mars, c'est-à-dire avant même d'avoir déposé son

premier rapport, dont nous avons plus haut analysé sommairement les principales dispositions, le Comité répondait qu'il n'avait pas suffisamment de temps pour étudier la question à fond; que cependant et quoi qu'il en fut, s'il était prouvé que les besoins du pays n'étaient pas satisfaits, le seul moyen, autre qu'une augmentation de la production ou une amélioration du système de distribution, pour parer à cette situation, était de restreindre les exportations, sans toutefois porter atteinte :

1°) Aux quantités de combustible nécessaires à la marine marchande britannique;

2°) Aux livraisons faites aux alliés ou à d'autres pays déterminés par le gouvernement;

3°) Aux exportations qui permettent d'obtenir en échange des produits nécessaires au pays, tels que les grains d'Argentine, le minerai de fer de Bilbao, etc...

De plus, disait le rapport, il fallait tenir compte de ce fait, que certains bassins houillers, tels que ceux de Fife, de Northumberland et des Galles du Sud, dépendent en grande partie du commerce d'exportation et qu'une restriction trop sévère des exportations entraînerait la fermeture de nombreuses mines dans ces régions, par conséquent une crise de chômage.

Conformément à ces recommandations, le Président du Board of Trade institua un comité permanent, le Comité des exportations de charbon (*Coal exports Committee*) ayant mission de donner des avis sur toutes les questions relatives aux exportations de combustible destinées à tous les pays, à l'exception des possessions britanniques et du Portugal. Il ne comprenait que deux membres, Sir Richard Redmayne et Sir Douglas Owen, et un président, M. Russel Rea.

Les pouvoirs de ce comité, simplement consultatifs d'abord, furent considérablement étendus par la suite. Une ordonnance, en date du 13 Mai 1915, vint prohiber les exportations aux neutres, à partir du 1^{er} Août, sauf en cas de licence. Peu

de temps après, la même prohibition était étendue aux alliés. Il incombait alors au Comité d'examiner toutes les demandes de licences et de prendre des décisions à leur sujet, de façon à retenir en Angleterre les quantités nécessaires au pays.

Le Comité chargé de faire une enquête sur la hausse des prix avait recommandé, non seulement de limiter les exportations, mais, pour le cas où cette hausse se poursuivrait, de « contrôler » complètement l'industrie houillère.

S'inspirant de cette recommandation, le gouvernement se décida, au mois de Juillet, à taxer les prix. Un projet fut élaboré sur sa demande par le Comité d'Organisation qui, à l'exception de l'un de ses membres, M. Pease, gros propriétaire de charbonnages, se montrait favorable à cette mesure. Le 29 Juillet, le *Price of Coal (Limitation) Act, 1915* était promulgué; à part quelques différences les recommandations du Comité d'organisation avaient été suivies.

La loi ne s'appliquait qu'aux prix sur le carreau de la mine et non aux prix de détail. Dorénavant, chaque qualité de charbon ne pourrait être vendue à un prix excédant de plus de 4 shillings celui qui était coté à la même époque pendant la période de douze mois prenant fin au 30 Juin 1914, soit 10 s. environ. Cependant, en cas de circonstances spéciales, le Président du Board of Trade était autorisé à élever le maximum prévu (1). A ce maximum, le vendeur pouvait ajouter certains frais accessoires, tels que ceux du transport du carreau de la mine au chemin de fer. Si ce transport était effectué au moyen de wagons appartenant au charbonnage, le prix de cette prestation ne pourrait dépasser de plus de 50 % celui qui aurait été compté par la compagnie de chemin de fer.

Remarque très importante : la limitation des prix ne concernait pas les charbons exportés ni ceux employés dans la

(1) Conformément aux pouvoirs qui lui avaient été conférés, le Président du Board of Trade consentit par trois fois des augmentations de prix, à savoir : de 2/6 en Octobre 1917 et en Juin 1918, et de 1/6 en Juillet 1918.

fabrication d'agglomérés destinés à l'exportation. Pour eux, le marché restait entièrement libre. A la suite de protestations du gouvernement français, ainsi que nous le verrons plus loin, des prix limite furent également établis pour les charbons exportés en France et en Italie.

En consentant à cette taxation des prix, par l'intermédiaire de leurs représentants au Comité d'Organisation, patrons et ouvriers acceptaient implicitement une réduction de leurs bénéfices et salaires respectifs, puisque ceux-ci varient surtout en fonction des prix de vente.

Quant aux prix de détail, s'ils ne faisaient pas l'objet d'une taxation légale, ils furent néanmoins maintenus dans de justes limites dans la plupart des grands centres urbains. Au mois de Mai 1915, le Président du Board of Trade avait passé avec les négociants de Londres des accords, en vertu desquels ils consentaient à n'ajouter aux prix de gros qu'une marge de 7/6, représentant leurs frais et leur bénéfice. On éliminait ainsi le profit proprement dit, pour ne laisser aux négociants que la juste rémunération du service rendu. Des accords analogues furent également passés dans quelques grandes villes de province.

A la fin des douze premiers mois de guerre, la situation pouvait se résumer dans le tableau suivant que nous empruntons au second rapport du Comité, daté du 10 Décembre 1915 :

	Août 1913 à Juillet 1914	Août 1914 à Juillet 1915
Production	281.076.000 T	250.357.000 T
Exportation	76.065.000 »	46.458.000 »
Soutes des navires étrangers (foreign bunkers)	21.162.000 »	14.934.000 »
Reliquat pour la consommation intérieure et l'Amirauté	183.849.000 »	188.965.000 »

Grâce à l'application des mesures préconisées par le Co-

mité d'Organisation, la diminution de production avait été seulement de 30 millions de tonnes au lieu de 36 millions, comme on la craignait tout d'abord, et la consommation n'avait pas souffert du déficit qui avait été supporté par le commerce d'exportation et la marine marchande.

Par la suite, les demandes des fabriques de munitions et de la France s'accrurent encore et certains industriels en vinrent à se plaindre au Board of Trade et au Home Office du manque de combustible.

L'activité du Comité des Exportations ne suffisait donc pas à elle seule pour assurer le ravitaillement de l'intérieur aux dépens de l'étranger. Vers la fin de 1915, le Board of Trade soumit la question au Comité d'Organisation, mais celui-ci se déclara incompétent en la matière qui, selon lui, entraînait dans les attributions du Board of Trade. Son Président, cependant, suggérait au Ministre d'instituer un certain nombre de comités de district, reliés à un comité central, pour veiller à ce que les ressources de charbon de leur ressort fussent distribuées au mieux des besoins des industries les plus importantes.

Au mois de janvier 1916 le Board of Trade suivait ces conseils, en créant onze comités de district, les Comités d'Approvisionnement de Charbon et de Coke (*District Coal and Coke supplies Committees*) et un Comité Central composé d'abord de onze, puis de treize membres, choisis parmi des représentants du Board of Trade, du Home Office, du Ministère des Munitions, de l'Amirauté, de l'Exécutif des Chemins de fer, des propriétaires de charbonnages et de négociants en charbon. M. Marwood, sous-secrétaire d'Etat au Board of Trade (*assistant secretary*) fut nommé président et Sir Richard Redmayne, vice-président.

Le rôle de ces comités était de se tenir au courant des besoins des industries essentielles et des disponibilités des charbonnages, ces derniers devant leur adresser régulièrement des statistiques de la répartition de leur production. Au cas

où une entreprise jugée suffisamment importante venait à manquer de combustible, le comité intéressé devait faire le nécessaire auprès de son fournisseur habituel ou, au besoin, d'un autre, pour que son ravitaillement fut immédiatement assuré.

Tout un système d'ordres de priorité dut ainsi être élaboré en faveur des industries travaillant pour la guerre, au détriment des entreprises d'intérêt secondaire et surtout des exportations destinées aux pays neutres. (1)

L'octroi des licences dépendant dans une large mesure des besoins de l'intérieur, le Comité des Exportations eut à entretenir d'étroites relations journalières avec le Comité Central du Ravitaillement servant d'intermédiaire à ses comités régionaux.

Ce Comité Central fut également chargé d'examiner certaines recommandations qui lui furent adressées par les comités de district, au sujet d'économies à réaliser dans l'emploi du charbon.

On se rendra compte que les comités de ravitaillement en charbon et en coke eurent souvent à donner à une partie de la production des charbonnages des destinations autres que celles qui leur avaient été primitivement assignées. Comme, au début, ils n'avaient aucun pouvoir légal pour faire effectuer ces déroulements, la question se posa de savoir quelle protection il convenait d'accorder aux propriétaires de charbonnages contre les actions qui pourraient leur être intentées pour inexécution des

(1) L'ordre de priorité établi par le Central Coal and Coke supplies Committee fut le suivant :

- 1o) Amirauté.
- 2o) Chemins de fer britanniques.
- 3o) Fabriques de munitions britanniques, y compris les fours à coke, les hauts-fourneaux, les aciéries et les chantiers de constructions navales.
- 4o) Chemins de fer français et italiens.
- 5o) Fabriques de munitions françaises et italiennes.
- 6o) Entreprises d'utilité publique britanniques.
- 7o) Entreprises d'utilité publique françaises et italiennes.
- 8o) Dépôts de charbon en Grande-Bretagne et à l'étranger pour le ravitaillement des navires.
- 9o) Consommation domestique et industrielle en Angleterre et à l'étranger.

clauses de leurs contrats. L'expérience prouva que de tels pouvoirs n'étaient pas très utiles, les intéressés reconnaissant que par suite des circonstances imprévues dues à l'état de guerre, des interventions dans le cours normal des affaires pouvaient difficilement être évitées et que les industries en rapport direct ou indirect avec la conduite de la guerre devaient avoir la préférence.

Néanmoins, comme quelques difficultés se produisirent quand même, une Ordonnance en Conseil prise le 27 juin 1916, en vertu de l'Act sur la Défense du Royaume, vint accorder aux *Coal and Coke supplies Committees* les pouvoirs légaux qui leur faisaient défaut.

A partir de l'institution des Comités de Ravitaillement en Charbon et en Coke, l'organisation du contrôle se trouva à peu près complète pour le but qui lui avait été assigné. Grâce aux efforts du Comité d'Organisation, journallement tenu au courant de la situation de l'industrie par les associations patronales et ouvrières, ainsi que par les rapports que leur adressaient les inspecteurs du corps des mines rattaché au Home Office (1), on arrivait à lutter contre la diminution de production due aux pertes croissantes de main-d'œuvre. Ce système des Comités de Ravitaillement, complété par le Comité des Exportations, permettait de ne livrer du combustible aux pays étrangers et même aux alliés, que dans la mesure des quantités disponibles, après satisfaction donnée aux besoins de l'intérieur. Enfin, par la taxation des prix, on évitait les contestations de salaires qu'aurait fatalement entraînées la hausse, ainsi que cela s'était déjà produit dans les Galles du Sud avant le vote de la loi. On coupait court également au mécontentement du consommateur,

(1) Le Corps de l'Inspection des Mines du Home Office, composé de 90 Inspecteurs environ, était chargé, avant la guerre, de veiller à l'application des lois relatives à la sécurité des ouvriers, à la notification des accidents, etc. Au cours de la période de Pré-Contrôle, on les chargea, en outre, du rôle d'agents du Comité d'organisation dans les provinces.

touché directement par l'augmentation du prix du combustible, et indirectement par la hausse de tous les produits manufacturés, en résultant.

Cependant, les trois principaux comités, le Comité d'Organisation de l'Industrie Charbonnière, le Comité des Exportations de charbon et le Comité Central du Ravitaillement en charbon et en coke, travaillaient trop indépendamment les uns des autres, bien qu'ils entretinssent ensemble certaines relations, la nécessité apparut bientôt au gouvernement de coordonner leurs efforts. Aussi, au mois de septembre 1916, Lord Milner fut-il nommé Surveillant (*Supervisor*) de ces trois comités. Il ne reçut aucun pouvoir supplémentaire; il eut simplement à se tenir en contact avec les comités et à veiller à ce que leur action se complétât.

Avant de passer à l'étude plus approfondie des mesures prises au cours de la première période du contrôle gouvernemental, au point de vue de la production, des exportations, des économies et du règlement des questions de salaires, nous compléterons cet exposé sur l'organisation du Contrôle par quelques indications concernant la production du coke.

Les cokeries anglaises d'avant-guerre étaient pour la plupart d'ancien modèle et ne comportaient pas, à part quelques exceptions, d'installations pour la récupération des sous-produits. L'industrie chimique en Angleterre, bien qu'elle eût le principal élément à sa disposition — car on n'ignore pas qu'une grande quantité de produits chimiques sont extraits par distillation de la houille — était encore peu développée et le Royaume Uni dépendait en grande partie de l'Allemagne à cet égard. On cite même le cas d'industriels allemands qui importaient certaines qualités de charbons anglais, en extrayaient les sous-produits et réexpédiaient en Angleterre le coke provenant de cette opération.

Un des premiers soins de M. Lloyd George, lorsqu'il se vit à la tête du Ministère des Munitions qui venait d'être institué,

fut de créer de toutes pièces une nouvelle industrie chimique pour la fabrication d'explosifs, tels que le tri-nitro-toluol. Il obtint des industriels que les fours à coke fussent munis d'appareils récupérateurs et que des installations plus modernes fussent construites.

Cette politique de distillation de la houille à outrance, pour en extraire les sous-produits, aboutit rapidement à une crise de surproduction de coke. L'offre étant de beaucoup supérieure à la demande, les prix tombèrent rapidement de 25/. à 15/. dans le Yorkshire, par exemple.

Le Ministre institua alors un comité d'experts présidé par Sir Richard Redmayne, ayant pour mission d'indiquer les mesures à prendre en vue d'écouler le surplus de cette production de coke.

Le Comité, pour commencer, déclara que la production des sous-produits étant indispensable pour la fabrication des munitions, il y avait lieu de la poursuivre à tout prix, même si des stocks devaient s'accumuler. Pour que les industriels ne fussent pas découragés, il fallait leur garantir un profit minimum. Le gouvernement achèterait une partie des stocks et on s'efforcerait d'exporter le surplus. En outre, comme la situation demandait à être surveillée attentivement, on créerait des comités de districts, composés de fabricants de coke, qui renseigneraient le ministre. Celui-ci, à son tour communiquerait avec le Comité des Exportations.

Le nécessaire fut fait en ce sens. Le Comité des Exportations leva toutes les restrictions relatives aux exportations de coke et obligea même les neutres qui demandaient du charbon à prendre en même temps une certaine quantité de coke.

Ces mesures donnèrent des résultats immédiats, les prix revinrent rapidement à leur niveau antérieur et, par la suite, aucune difficulté ne se reproduisit.

Le Comité avait également indiqué certaines extensions qui pourraient être faites de l'usage du coke, dans les locomotives, par exemple, en le mélangeant avec du charbon.

CHAPITRE II

MESURES PRISES EN VUE D'AUGMENTER LA PRODUCTION

Le Comité d'Organisation des Mines de Charbon, dans son premier rapport, avait estimé que la diminution de production pour les douze premiers mois de guerre serait probablement de 36.000.000 T., mais que le déficit réel atteindrait seulement 12.000.000 T. — et même moins, si l'on prenait les mesures nécessaires — étant donné que 24.000.000 T. de combustible avaient été rendues disponibles pour la consommation nationale du fait de la fermeture de certains débouchés extérieurs.

Pour combler ce déficit, il proposait d'inciter les mineurs à travailler plus régulièrement et à renoncer à une partie de leurs congés. De plus, il conseillait au gouvernement d'envisager sérieusement s'il ne serait pas préférable de laisser les mineurs à leur travail, où ils étaient utiles à la défense du pays, que de faire d'eux des soldats; car, malgré tous les efforts possibles, la production baisserait encore si l'on continuait à recruter parmi le personnel des mines.

Nous verrons d'abord dans quelle mesure ces recommandations furent suivies; puis nous examinerons quel fut le rôle du Comité d'Organisation en ce qui concerne l'approvisionnement des houillères en bois de mines.

ABSENTEÏSME. — En raison de la nature pénible de leur tâche et peut-être aussi parce qu'ils reçoivent de hauts salaires, les mineurs ne travaillent pas tous les jours de la semaine. Comme dans toutes les autres industries, ce que nous appelons

la semaine anglaise est pratiqué et même, bien souvent, les mines ferment dès le samedi matin. L'exploitation est également arrêtée pendant plusieurs jours, et parfois pendant une semaine entière, à l'occasion de certaines fêtes.

En plus de ces congés reconnus et généraux, les mineurs, les haveurs et les hercheurs surtout, ont l'habitude de prendre assez souvent une journée supplémentaire de repos. C'est cette pratique que l'on désigne en Angleterre sous le nom « d'absentéisme ».

Le Comité d'Organisation, prenant pour base de ses calculs le nombre des journées de travail fournies, en comparaison du nombre d'ouvriers inscrits, arriva à cette conclusion que pour toutes les catégories d'ouvriers prises ensemble, le pourcentage de ces absences était, avant la guerre, de 10,7 % en moyenne, mais que depuis le début des hostilités il était tombé à 9,8 %, soit une différence de près de 1 %.

Il estima également que le pourcentage des absences imputables à des causes légitimes, telles que maladie, accidents, mort de proches parents, etc... était de 5 %, en comptant de façon très large, de sorte que le pourcentage de « l'absentéisme » purement volontaire était de 4,8 %.

Le personnel total des mines de charbon étant de 1.116.648 ouvriers et le pourcentage des absences volontaires de 4,8 %, on pouvait en conclure que ces absences cumulées représentaient le travail de $1.116.648 : \frac{4,8}{100}$ soit 53.599 mineurs. Or, le rendement individuel était de 259 T. par an (chiffre de 1913). Un surplus de $259 \times 53.599 = 13.882.141$ T. pourrait donc être obtenu si le travail était régulier. On peut même penser que ce chiffre était au-dessous de la vérité, car le pourcentage d'absences des haveurs et hercheurs, pris à part, est beaucoup plus considérable, de 12 à 15 %, sans doute parce que leur besogne est beaucoup plus pénible, mais aussi bien mieux rétribuée que celle des autres mineurs. Or, on sait que c'est sur-

tout du travail de ces deux catégories de mineurs que dépend la production de la mine.

Sur la bonne volonté des mineurs, invités à fournir un travail régulier et à renoncer à une partie de leurs congés, le Comité fondait de gands espoirs, bien qu'il n'ignorât pas que la perfection à cet égard n'était pas à attendre.

Conformément à ces recommandations, Lord Kitchener, à l'occasion des fêtes de Pâques de 1915, fit appel au patriotisme des mineurs et on estime à un million de tonnes la quantité de charbon supplémentaire qui put être extraite grâce à la réduction du congé. Par proclamation, le roi les remercia de leur dévouement au pays.

Peu de temps après, le Ministère de l'Intérieur convoqua un congrès de représentants de propriétaires de charbonnages et de représentants des mineurs. M. Lloyd George y prit la parole, leur exposa l'importance primordiale du charbon dans la conduite de la guerre et leur demanda de faire tout leur possible pour maintenir la production à un niveau élevé. A l'issue de la séance, la motion suivante fut adoptée : « L'opinion de « l'assemblée représentative de l'industrie du charbon en « Grande Bretagne est que tous efforts devront être faits, « aussi bien de la part des patrons que de celle des ouvriers, « pour obtenir, dans l'intérêt de la Nation, la plus grande quantité de charbon possible pendant la guerre. »

A la suite de ce congrès, le secrétaire de la Fédération des mineurs demanda au Comité d'organisation de réunir quelques représentants ouvriers et patronaux et d'examiner les mesures recommandées pour obtenir un accroissement de la production.

Les représentants ouvriers promirent de faire tout leur possible auprès de leurs commettants pour obtenir d'eux une plus grande quantité de travail, ainsi que l'abandon d'une partie de leurs congés ; mais ils s'opposèrent à la suppression de la loi de huit heures, tout au moins tant que l'on n'aurait pas été à

même de voir le résultat des mesures prises. Les délégués patronaux finirent par se rendre à leur point de vue.

Malgré une amélioration assez notable, les résultats ne furent pas ceux que l'on attendait, en ce qui concerne l'absentéisme proprement dit. Par contre, on travailla le samedi après-midi dans un grand nombre de mines et c'est peut-être pour cette raison que les absences restèrent fréquentes. Il fallait également tenir compte de la diminution de 1 % des absences depuis la déclaration de guerre, par rapport à la période antérieure, ce qui représentait $\frac{1}{5}$ des absences purement volontaires.

Pour les congés de Pâques, du Nouvel An et de la Pentecôte, les mineurs consentirent à ce qu'ils fussent réduits de moitié.

Quoi qu'il en soit, on est amené à constater qu'à la fin de Mars 1916, le rendement individuel était le plus élevé qui eut jamais été atteint en Angleterre : la production de 1915-1916 était remontée à 254.748.000 T. au lieu de 250.368.000 T. en 1914-1915.

Sans doute, ce résultat peut-il être attribué pour partie à la suite donnée aux recommandations du Comité d'Organisation de mise en exploitation des couches de charbon les plus faciles à travailler. Cependant, il apparaît bien que c'est surtout à l'amélioration du rendement de la main-d'œuvre que le relèvement de production était dû.

Le Comité estima à cette époque qu'en raison des demandes supplémentaires des alliés (la France seule demandait 23.000.000 T. au lieu de 12.000.000 avant la guerre) et de celles du Ministère des Munitions, le déficit pour l'année 1917 serait de 15.000.000 T. Si l'on pouvait obtenir la libération de l'armée de 15.000 mineurs on pourrait compter sur un supplément de production de 4.000.000 T. Pour le déficit subsistant de 9.000.000 T. on tenterait de le combler en préconisant certaines économies et en faisant de nouveau appel au patriotisme des mineurs au sujet de « l'absentéisme ». On recommanderait également, chose que l'on n'avait pas faite dans le premier rapport,

la suspension de la loi de huit heures, l'abaissement de la limite d'âge des enfants et l'emploi des femmes à la surface.

En conséquence, une nouvelle conférence de représentants ouvriers fut convoquée et se réunit au Home Office le 16 Mai. 1916. On lui exposa la situation, la difficulté de réduire les exportations à un chiffre encore plus bas, et la nécessité, par conséquent, d'obtenir une production plus considérable. Le seul résultat pratique de cette conférence fut la création dans presque tous les bassins houillers — car la décision à ce sujet avait été laissée aux groupements locaux — de Comités d'absentéisme : comités de mines, de groupes de mines et de district, chargés de faire une active propagande auprès des ouvriers pour les amener à travailler plus régulièrement. Dans la plupart de ces régions ces comités furent établis sur la base paritaire; dans quelques-unes, cependant, ils furent composés uniquement de représentants ouvriers.

« Ces Comités, écrit Sir Richard Redmayne, contribuèrent « indubitablement à obtenir un travail plus régulier de la part « des ouvriers, mais ils ne réalisèrent pas tout ce que l'on avait « espéré d'eux, probablement parce que, sauf dans certains « cas, ils n'avaient pas été investis de pouvoirs suffisants. Ils « manquaient de moyens de contrainte et n'avaient à leur disposition « position que la persuasion morale » (1).

RECRUTEMENT. — Le Comité d'Organisation avait recommandé au gouvernement d'envisager la cessation du recrutement des mineurs, surtout parce qu'ils ne pouvaient être remplacés par les premiers ouvriers venus. Le travail d'extraction demande en effet une grande habileté qui ne s'acquiert que par une longue pratique du métier. Sans doute, ces nouveaux venus n'auraient-ils pas été mis d'emblée à la place des hacheurs; celle-ci aurait été confiée à d'anciens hercheurs, déjà au

(1) Redmayne. *The British Coal Mining Industry during the war.* Page 69.

courant de l'abatage, du fait de leur séjour plus ou moins prolongé dans la mine. Mais ces ouvriers de seconde catégorie, à part quelques exceptions, bien entendu, n'auraient quand même pas fourni un rendement comparable à celui des haveurs habituels.

Prenant en considération l'avis du Comité, le Ministre de l'Intérieur et le Directeur du Recrutement, Lord Derby, convinrent, au moins de Juillet 1915, qu'il y avait en effet lieu de mettre un terme au recrutement dans le personnel des mines, tout au moins en ce qui concerne les travailleurs du fond et certaines catégories de travailleurs de la surface.

En conséquence, l'avis suivant fut affiché sur leur ordre à l'entrée des puits, au moins de Novembre 1915 :

« Les travailleurs des mines se sont déjà engagés dans l'ar-
« mée en si grand nombre que la production du charbon, qui est
« d'intérêt vital pour le pays, en est sérieusement touchée. Les
« mineurs doivent se souvenir que la victoire dépend de leurs
« efforts autant que de ceux des hommes servant dans l'armée.
« Ceux qui voudront s'engager à l'avenir ne seront acceptés
« qu'à la condition de reprendre leur travail dans les mines
« jusqu'à ce qu'ils soient appelés. On leur remettra des bras-
« sards pour montrer qu'ils sont prêts à répondre à l'appel et
« à faire ce qui sera le plus utile pour le pays. Mais, dans l'in-
« tervalle, il est indispensable qu'ils ne cessent pas de pro-
« duire le charbon sans lequel la victoire est impossible.

« Cet avis s'adresse à tous les hommes travaillant au fond
« et aux différentes catégories suivantes d'ouvriers de la sur-
« face : conducteurs des machines, ouvriers des pompes,
« peseurs, électriciens, ajusteurs et mécaniciens. »

Un peu plus tard, le Directeur du Recrutement promulguait son plan aux termes duquel tous les individus en état de porter les armes étaient invités à s'engager; cependant, ceux qui appartenaient à des professions indispensables à la conduite de la guerre seraient maintenus dans leur occupation, tout en étant

considérés comme engagés volontaires. Les catégories d'ouvriers des mines mentionnées plus haut étaient comprises parmi les professions indispensables.

Pour la mise en application de ces nouvelles dispositions, un arrangement spécial fut conclu entre le Ministre de l'Intérieur et Lord Derby. Les bassins houillers étaient divisés en 23 districts de recrutement dans chacun desquels on instituait une Cour de Recrutement, composée d'un Inspecteur des mines et de deux assesseurs, l'un représentant les patrons, l'autre les ouvriers. Au-dessus était créée une Cour centrale constituée par l'Inspecteur en chef des mines, assisté du Comité d'Organisation des mines de charbon comme corps consultatif.

Lorsqu'un individu se présentait devant l'officier de recrutement du district pour s'engager, celui-ci, s'il croyait avoir affaire à un ouvrier des mines essayant d'enfreindre les prescriptions du gouvernement, devait s'adresser à la Cour de recrutement locale, pour savoir s'il s'agissait bien d'un mineur et, dans l'affirmative, si son travail à la mine était indispensable. La Cour, après avoir entendu l'intéressé et son patron, décidait, d'après des instructions générales reçues du Home Office, si l'homme pouvait être accepté ou non. Appel était possible, dans certains cas très importants seulement, devant la Cour centrale.

Ce système donna de bons résultats et fut maintenu en application, sauf quelques petites modifications, après le vote de la loi de 1916 qui instituait le service militaire obligatoire. Les mineurs furent toujours considérés comme indisponibles, mais au lieu de statuer uniquement sur les demandes de l'officier de recrutement, comme auparavant, les Cours délivrèrent des certificats d'exemption, à la demande des propriétaires de charbonnages qui eurent à leur fournir des états de leur personnel. L'officier de recrutement se vit accorder le droit de demander à la Cour le retrait de certificats d'exemptions s'il estimait que le travail effectué par tel ouvrier des mines n'était plus d'intérêt national.

En avril 1916, à la suite d'une campagne menée contre ceux qui avaient pris du travail dans les mines depuis le début des hostilités, au nombre de 160.700 environ, par peur, disait-on, d'être envoyés au front, le gouvernement décida de procéder à une révision de la situation de ces individus. Le Home Office demanda à tous les charbonnages d'adresser aux Cours de Recrutement des listes des hommes se trouvant dans cette situation. Ces listes furent communiquées aux représentants de l'autorité militaire qui firent examiner par les Cours les cas de ceux qui, selon eux, pouvaient être incorporés, sans inconvénient pour la production.

Enfin, au mois de juin, la nécessité s'imposa au gouvernement de prendre des mesures plus énergiques. Il fut alors décidé de renvoyer dans les mines tous les mineurs, incorporés dans les unités stationnées en Angleterre, mais inaptes au service en campagne.

APPROVISIONNEMENT EN BOIS DE MINE. — La consommation annuelle de bois dans les mines du Royaume Uni était, avant la guerre de 4.500.000 T. Un cinquième seulement de cette quantité était produit par les forêts d'Ecosse et consommé en général par les mines de cette région; le reste, représentant une valeur de £ 3.500.000, était importé du Nord de l'Europe, des Landes, de l'Espagne et du Portugal. Avec les pays Scandinaves, ces importations étaient faites en contrepartie d'exportations de charbon : les navires partaient avec du combustible et revenaient avec des chargements de poteaux de mines.

En 1916, par suite du manque de tonnage, les quantités importées étaient tombées à 2.000.000 T., mais leur valeur était passée à 7 millions de livres sterlings, soit une hausse de 287 % qui devait s'élever à 300 % et même à 500 % dans certains cas.

Devant cette hausse, mais surtout parce que l'on manquait de navires et que ces importations de bois impliquaient des ex-

portations de charbon, le Comité d'Organisation pensa qu'il serait sage d'organiser l'industrie forestière du pays de façon à rendre les mines indépendantes de l'étranger pour leur ravitaillement en poteaux. De nombreux charbonnages se fournissaient déjà en Ecosse, mais ils se plaignaient des prix, presque aussi élevés que ceux d'importation, et surtout de la préparation défectueuse des bois indigènes pour l'usage auquel ils étaient destinés.

Lord Lovat, le président de l'Association des Propriétaires fonciers d'Ecosse, qui s'intéressait depuis longtemps déjà à l'industrie forestière, ayant avisé le Comité qu'il considérait les bois d'Ecosse comme aussi propres à l'usage des mines que ceux de Norvège, à condition d'être abattus en temps voulu, écorcés et séchés comme il convenait, celui-ci se décida à intervenir.

Les difficultés qui se présentaient pour organiser l'industrie forestière étaient, d'une part, le manque de relations entre les négociants de bois et les propriétaires de forêts, d'autre part, le manque de main-d'œuvre pour l'exploitation.

A la suite d'une série de réunions tenues en Février, Mars et Avril 1916, par le Comité d'Organisation à Londres et à Edimbourg et auxquelles avaient pris part des représentants du Ministère de l'Agriculture (Board of Agriculture) et du Ministère du Commerce (Board of Trade), des propriétaires de forêts, des négociants en bois indigènes, des propriétaires de charbonnages, il fut décidé, après que Lord Lovat eut assuré que l'Ecosse pourrait ravitailler les mines de tout le pays en bois pendant un an si la main-d'œuvre suffisante était fournie, que le Home Office créerait un Comité Central Mixte (Central Joint Committee) et huit comités de district pour s'occuper de cette question.

Le Comité central, composé de deux membres du Comité d'Organisation des Mines de Charbon, de deux représentants du Ministère de l'Agriculture et d'un représentant du Ministère du Commerce, avait à traiter la question du ravitaillement en bois dans son ensemble. Quant aux comités de district, composés de

l'Inspecteur divisionnaire des mines, de plusieurs propriétaires de charbonnages, d'un représentant des propriétaires de forêts et d'un représentant du Comité des bois de production nationale (*Home Grown Timber Committee*) (1), ils devaient se tenir au courant des besoins locaux, déterminer dans quelle mesure ils pouvaient être satisfaits au moyen des ressources du pays, et organiser des réunions dans le but de mettre les propriétaires de mines acheteurs de bois en contact avec les vendeurs. Enfin, ils devaient se tenir en relations étroites avec le comité central.

Les *Defence of the Realm Regulations* (Règlements pour la défense du royaume) accordaient au gouvernement le droit de procéder à des réquisitions de bois pour les besoins du pays, mais de toute la durée de la guerre il ne jugea pas utile d'en faire usage. Il est probable que, dans une certaine mesure, la crainte de voir cette disposition appliquée exerça une influence salubre sur les propriétaires de forêts et maintint les prix dans de justes limites. Notons à ce sujet qu'il avait été convenu entre les intéressés, sur l'initiative du comité central, qu'en cas de désaccord sur les prix, les parties accepteraient l'arbitrage de M. Ackland, sous-secrétaire d'Etat au Ministère de l'Agriculture.

Quant à la main-d'œuvre nécessaire, elle fut fournie par le War Office qui mit à la disposition des propriétaires forestiers un millier de prisonniers allemands.

(1) Ce Comité avait été institué par le Ministère de l'Agriculture.

CHAPITRE III

LES EXPORTATIONS

Dans les premiers jours d'Août 1914, les exportations de charbon furent interdites, sauf pour la France et l'Espagne, le Portugal et les ports russes de la mer Noire. La prohibition s'appliquait à l'Italie, alliée de l'Allemagne, ainsi qu'aux ports russes de la Baltique et aux pays scandinaves, en raison de la proximité de la flotte allemande. Cette prohibition ne devait être que de courte durée : dès le 12 Août, en effet, elle était restreinte aux charbons à vapeur de première qualité, réservés à l'Amirauté. Toutefois, pour éviter des détournements frauduleux, le gouvernement exigea des exportateurs le dépôt d'un cautionnement égal au triple de la valeur du chargement. Cette obligation devait peser lourdement sur les exportateurs des Galles du Sud dont la situation financière n'était pas brillante.

La demande des alliés et celle des fabriques de matériel de guerre augmentant sans cesse, alors que la production diminuait par suite du manque de main-d'œuvre, il devint bientôt nécessaire de contrôler les exportations de plus près.

Nous avons vu plus haut, comment le président du Board of Trade, mettant en pratique les recommandations du Comité, institué pour faire une enquête sur les prix de détail du charbon d'usage domestique, avait nommé, au mois d'Avril 1915, le Coal Exports Committee.

Une triple fonction avait été assignée à ce comité :

1°) retenir en Angleterre les quantités de charbon nécessaires à la consommation intérieure;

2°) assurer le ravitaillement des Alliés, notamment de la France, qui en raison de l'occupation de ses départements du Nord et de l'impossibilité où elle se trouvait d'importer de Belgique et d'Allemagne, avait besoin d'une quantité double de celle qu'elle importait avant la guerre (23 millions de tonnes au lieu de 11 millions) ;

3°) et ce double but étant atteint, encourager l'exportation du surplus de la production dans les pays neutres, aux prix les plus avantageux, de façon à augmenter le plus possible l'élément actif de la balance des comptes britannique.

D'autre part, le comité était chargé de diriger la demande étrangère sur les bassins houillers qui, en temps normal, travaillaient surtout pour l'exportation en raison de leur situation géographique ou de la qualité de leur charbon, et qui, du fait de la désorganisation du marché avaient dû, faute de commandes et parfois de navires, réduire leur temps d'extraction, bien que la demande générale fut supérieure à l'offre (1).

Afin de permettre au comité de jouer le rôle qui lui était dévolu, le président du Board of Trade, par une ordonnance du 13 Mai 1915, prohiba, pour compter du 1^{er} Août, toutes les exportations de charbon à destination des pays neutres, sauf en cas de licence délivrée par le comité.

Grâce au pouvoir qui lui était conféré de consentir des autorisations d'exportation, le comité allait se trouver à même, non seulement de veiller à ce que les besoins de l'Angleterre et de ses alliés fussent d'abord satisfaits, mais encore de subordonner ses autorisations à certaines conditions. Il pouvait ainsi,

(1) Ainsi, au début de 1915, alors que les prix atteignaient à Londres leur point maximum de l'année, certains charbonnages du Northumberland ne travaillaient que deux jours par semaine.

par exemple, obtenir du bénéficiaire de la licence des livraisons de bois de mine ou de minerai de fer; lui imposer l'envoi de produits pharmaceutiques en Russie; l'empêcher de trafiquer avec les Puissances centrales. Dans ce but, des listes noires d'importateurs étrangers commerçant avec l'ennemi furent établies. Pour les exportations en Hollande, on exigea le visa du *Nederland Oversea Trust*, en qui l'Angleterre pouvait avoir toute confiance. Le charbon devint ainsi une arme économique de tout premier ordre et cette politique, connue en Angleterre sous le nom de « *coal pressure* » donna d'excellents résultats.

Au mois de Juillet 1915, M. Runciman avait fait voter par le Parlement le *Price of Coal (Limitation) Act* (Loi sur la limitation du prix des charbons) aux termes duquel les prix sur le carreau, pour la consommation intérieure, ne devaient pas dépasser de plus de 4/. les prix en vigueur à la date correspondante de la période de 12 mois finissant au 30 Juin 1914. Il avait expliqué à la tribune, lors de la discussion de son projet, qu'il ne taxait pas le charbon exporté, parce que, dans l'intérêt du change, il fallait le vendre le plus cher possible.

Une telle réglementation, s'appliquant aux prix en vigueur pour la consommation intérieure, tandis qu'elle laissait libres les prix d'exportation, pouvait avoir pour résultat d'encourager les exportations à destination des pays alliés, au détriment de l'industrie et du consommateur anglais. Aussi bien, le gouvernement se trouva-t-il très vite dans l'obligation de prendre en mains le contrôle général des exportations de charbon, en étendant aux Alliés, le 30 Juillet, le système des licences précédemment institué pour les pays neutres. Seules, les exportations destinées aux colonies et protectorats britanniques n'étaient soumises à aucune restriction.

Dès que les exportations destinées aux alliés se trouvèrent réglementées, le gouvernement français, pour obtenir plus aisément les licences nécessaires, envoya à Londres un ingénieur en chef des mines.

Ce système des licences présentait un inconvénient grave, inévitable, il est vrai, étant donné le but à atteindre : il retardait considérablement la marche normale des affaires. Une procédure fort longue, nécessitée par un contrôle minutieux, surtout quand il s'agissait de demandes en faveur des pays neutres, devait être suivie. On se fera une idée des diligences et délais par le schéma ci-dessous :

Pour obtenir sa licence :

L'Impetrant, remplissait une formule ad hoc et l'adressait au *War Trade Department*, qui examinait, et transmettait avec avis au

Coal Exports Committee, qui examinait, décidait et renvoyait au *War Trade Department*, qui établissait, quand il y avait lieu, la licence et l'envoyait pour formalité du sceau au

Privy Council, qui accomplissait cette formalité et renvoyait au *War Trade Department*, qui enregistrait la licence et l'adressait à

L'Impetrant, qui avait à la présenter, enfin, en bonne et due forme à la

Douane, avant de procéder au chargement.

Ces formalités « en cascade » se trouvaient encore compliquées quand il s'agissait de demander des licences d'exportation à destination de la Russie ou, à un moment donné, de l'Italie. En ce cas la demande était transmise par le *War Trade Department* au *Coal Exports Committee*, non directement, mais par l'intermédiaire du *Trade Clearing House*, qui formulait également un avis.

Pour gagner du temps, on finit par autoriser les exportateurs à charger sitôt la licence accordée par le *Coal Exports Committee*, ce dont ils étaient avisés, en même temps que la Douane, par télégramme à leurs frais.

La crise des transports maritimes devait avoir une influence énorme sur la question des exportations. Alors qu'en 1914 le fret ne représentait que 30 % de la valeur f.o.b. du charbon — pour le Blythe première qualité importé à Rouen (fret 4/.6 cours f.o.b. 15/.) — cette proportion atteignait 90 % au mois de Mai 1916 (fret 27/.6 cours f. o. b. 30/.) et encore faut-il tenir compte de ce qu'à cette époque un arrangement franco-anglais du 25 Mai 1916 avait enrayé la hausse ainsi qu'on peut le constater d'après le tableau suivant :

Variation des Frets

	PRIX DU FRET PAR TONNE DE CHARBON					
	1 ^{er} Janvier 1914	1 ^{er} Juillet 1914	1 ^{er} Janv. 1915	1 ^{er} Janv. 1916	1 ^{er} Juillet 1916	1 ^{er} Janv. 1917
De la Tyne à :						
Rouen	4/.3	4/.6	17/.	21/.	46/.	49/.
Marseille	7/.	7/.9	21/.	50/.	87/.6	63/.6
Gênes	7/.1 1/2	7/.9	21/.6	66/.6	90 à 92/.6	64/.6
Alexandrie	7/.9	8/.	22/.6	72/.6	110/.	62/.6
Londres	3/.1 à 3/.3	3/.	10/.6	15/.	12/.	16/.
De Cardiff à :						
Gênes	7/.3	8/.	17/.9	66/.	70/.	59/.6
Bordeaux	4/.3	5/.3	11/.	32/.	34/.	37/.
Marseille	7/.	7/.6	15/.	48/.	45/.	58/.6
Le Havre	4/.3	5/.3	11/.	21/.	22/.6	23/.6
Barcelone	8/.	8/.6	16/.	50/.	62/.6 à 65/.	60/.
Las Palmas	7/.3	7/.6	15/.	35/.	47/.6	37/.6
Alexandrie	7/.6	7/.6	19/.6	67/.6	90/.	82/.6
Rio de la Plata	13/.	14/.6	16/.3	40/.	45/.	62/.6

Cette hausse était, en grande partie, due aux réquisitions effectuées par les Alliés, ainsi qu'à la diminution du tonnage mondial estimée à 6.000.000 T. à la fin de 1916. Les flottes marchandes allemande et austro-hongroise étaient, en effet, bloquées dans leurs ports ainsi que 300.000 tonnes de navires alliés retenues par les puissances centrales. Fin Octobre 1915, le retrait de la flotte grecque motivé par les événements d'Orient vint encore aggraver la situation.

Par ailleurs, le prix du charbon exporté avait également subi une hausse, moins vertigineuse, il est vrai, que celle des frets. Tandis que les frets avaient décuplé ou presque, dans certains cas, les prix des charbons n'avaient pas même triplé.

Tableau des variations de prix

QUANTITÉS	PRIX MOYEN DE LA TONNE					
	1 ^{er} Janvier 1914	1 ^{er} Juillet 1914	1 ^{er} Janvier 1915	1 ^{er} Janvier 1916	1 ^{er} Juillet 1916	1 ^{er} Janvier 1917
Meilleure qualité de charbon à va- peur du North- umberland f.o.b. Tyne	14/. à 14/6	13/6 à 13/9	12/3 à 12/6	22/.	50/. à 52/6	29/. à 30/.
Meilleure qualité de charbon à gaz du Durham f.o.b. Tyne	15/.	13/.	12/6	21/. à 22/.	35/. à 36/.	25/. à 27/.
Charbon à coke du Durham f. o. b. Tyne	13/. à 14/.	12/.	10- à 10/6	21/.	32/. à 35/.	18/. à 20/.
Meilleure qualité de silkstone du Yorkshire	15/6 à 16/. f.o.b. Tyne	15/6 à 16/.	15/6 à 16/.	20/. à 22/. sur le carreau	30/. à 32/. id.	30/. à 32/. id.
Meilleure qualité des charbons à vapeur gallois f.o.b. Cardiff	20/6 à 21/.	21/. à 21/6	21/. à 22/.	Hors du marché		

Cette double hausse des prix et des frets n'avait pas été sans inquiéter certains milieux britanniques. Déjà, dans sa séance du 26 Janvier 1916, avant même que la France eût protesté, la Chambre de Commerce de Cardiff avait voté la résolution suivante :

« Qu'il est nécessaire, pour la réussite de la guerre, qu'une
« restriction immédiate soit apportée à la cherté du charbon et
« autres marchandises livrées à nos alliés, par une réduction
« des taux des frets par mer de Grande-Bretagne aux pays

« alliés et par une limitation des prix du charbon et autres
« marchandises. »

A son tour, étant donné la source d'embarras résultant pour les industries françaises de cette hausse du combustible qui pesait aussi très lourdement sur les petits consommateurs, le gouvernement français entraînait en négociations avec le gouvernement britannique pour que des mesures, du genre de celles préconisées par la Chambre de Commerce de Cardiff, fussent prises.

Le 8 Mars 1916, M. Runciman faisait admettre par les représentants des armateurs réunis au Board of Trade le principe d'une limitation des frets. Trois mois après, en se prévalant de ce qui avait déjà été consenti par les armateurs, il obtenait des propriétaires de charbonnages une diminution des prix proportionnellement plus considérable que celle des frets. Un accord enregistrant cette double taxation était alors conclu avec le gouvernement français, en date du 25 Mai 1916 (1).

Il était convenu, d'une part, que les frets charbonniers seraient limités à des taux de 20 % inférieurs à ceux pratiqués le 8 Mars 1916, et, d'autre part, pour le charbon, que des prix maxima figurant sur un tableau annexe seraient également mis en vigueur à partir du 1^{er} Juin 1916. Pour les prix l'abaissement était considérable; par exemple, des charbons cotés de 52/6 à 55/ avant l'arrangement furent taxés 30/; des menus cotés 32/ à 34/ furent taxés 20/. Cette différence de traitement entre armateurs et propriétaires de charbonnages fut même l'objet de plaintes de la part de ces derniers. La taxation des frets, en effet, consacrait dans certains cas une hausse de 600 % par rapport au taux d'avant-guerre. Mais il fallait tenir compte du fait que la plupart des navires britanniques étaient déjà

(1) On trouvera une traduction de cet accord dans l'ouvrage de M. Georges Sardier « Le Ravitaillement en Charbon pendant la Guerre » (Thèse Paris, 1920).

soumis aux tarifs des « Livres Bleus » (1) et que la taxation des frets prévus par l'arrangement franco-anglais s'appliquait surtout aux armateurs neutres, vis-à-vis desquels on n'avait aucun pouvoir de coercition. S'il était possible de limiter leurs bénéfices, on ne pouvait toutefois le faire dans des proportions trop considérables, sous peine de les voir chercher d'autres frets plus rémunérateurs. Cela se produisit même dans une certaine mesure, mais de façon temporaire seulement, à la suite de l'arrangement du 25 Mai 1946. Pour cette même raison, il fallut, le 12 Février 1947, procéder à une révision des frets maxima. On les majora de 20 % pour les ports français de la Manche et de l'Atlantique et de 50 % pour les ports français et italiens de la Méditerranée, mais uniquement en ce qui concerne les navires neutres. Le fret Tyne-Rouen, taxé primitivement 24/.6, passait donc à 36/9, le fret Cardiff-Le Havre de 22/.6 à 33/9, etc... Le 9 Avril, il fallait de nouveau, par suite du manque de tonnage, procéder à une majoration de 12/. pour les ports français jusqu'à Brest inclus et de 18/. pour les ports français de l'Atlantique au sud de Brest.

L'arrangement franco-anglais stipulait également que pour éviter la concurrence sur le marché anglais entre les importateurs français, concurrence dont le résultat pourrait être une hausse des prix, en dépit de la taxation, le gouvernement français (le Bureau National des Charbons) centraliserait les commandes et les ferait suivre à son représentant de Londres (le Bureau des Charbons de Londres). Celui-ci les répartirait entre divers comités locaux, à créer, composés de propriétaires de charbonnages, d'exportateurs et d'armateurs qui, à leur tour, les distribueraient entre les différents producteurs, exportateurs et armateurs en suivant les instructions du Bureau des Charbons quant à l'ordre de priorité à observer, les ports de débarquement, etc... A défaut d'instructions spéciales, les comités locaux devaient procéder à la répartition de façon équitable.

(1) Tarifs applicables aux navires réquisitionnés.

Un comité central, d'une composition identique, devrait également être institué en vue d'assurer une certaine unité d'action entre les divers comités locaux.

Ces comités locaux furent effectivement créés dans les districts de Cardiff, Swansea, de la Humber, de la Tyne, de la Mersey et d'Ecosse et reçurent le nom de *Foreign Supply Committees*. Le comité central, composé de trois membres de chaque comité local, fut désigné sous le nom de *Central Executive Committee of Great Britain for the supply of coal to France and Italy*.

L'accord fixait également la rémunération des maisons d'exportation qui continueraient à se charger de l'obtention des licences et des différentes formalités de douane, d'assurance, d'embarquement, etc., comme par le passé. Cette rémunération serait égale à 5 % du prix f.o.b avec un maximum de 4 shilling par tonne et viendrait s'ajouter au prix limite, au même titre que les frais d'embarquement, d'assurance, etc... Les exportateurs devaient également se charger de l'affrètement des navires et pour leurs peines et soins 1/3 du courtage de 5 % sur le fret leur était abandonné.

L'arrangement franco-anglais du 25 Mai 1916 relatif aux exportations à destination des ports français de la mer du Nord, de la Manche et de l'Atlantique, obtint un succès tel que ses dispositions furent étendues par la suite aux exportations destinées aux ports français de la Méditerranée. Enfin, le 21 Octobre 1916, un accord identique fut conclu avec l'Italie.

A ce moment de nouvelles difficultés se produisirent : les frets prévus par les arrangements devinrent insuffisants et les navires norvégiens disparurent en grande partie. De plus, les incidents d'Athènes de Décembre 1916 amenèrent le retrait des navires grecs, ce qui aggrava encore la situation. Du fait de cette crise des frets, on dut consentir des rabais considérables sur les prix des charbons taxés à ceux qui disposaient de bateaux. D'autre part, on se plaignait de ce que les neutres qui touchaient des frets si élevés puissent, en outre, se procurer

des charbons aux bas prix que les propriétaires de charbonnages étaient souvent obligés de leur consentir. Pour tenir compte de ces différentes considérations, les taux des frets furent élevés le 12 Février ainsi que nous l'avons vu plus haut. Puis le Contrôleur du Charbon publia, en Juin, un nouveau tableau des prix du combustible : prix fixes pour les alliés, prix minima pour les neutres, alors qu'autrefois les prix consentis aux alliés étaient des prix maxima et qu'aucune limite, soit minimum, soit maximum, n'avait été fixée pour les neutres. De cette façon, on évitait les fluctuations des prix, dues à des causes temporaires, quand il s'agissait de fournitures aux Alliés et la concession aux neutres de prix par trop bas en raison d'événements également passagers.

« Dans cette politique des prix, ainsi que l'écrit M. Olivier « dans son ouvrage intitulé *La Politique du Charbon 1914-1921*, on aperçoit déjà le germe de la politique future du « gouvernement britannique : contrôle gouvernemental des prix, « pour assurer aux consommateurs nationaux des prix réduits « et fixes, aux consommateurs étrangers des prix élevés. Pendant la guerre, des considérations d'ordre moral ont conduit « le gouvernement britannique à tempérer cette politique vis-à-vis de ses alliés. La reprise de la lutte économique après la « guerre devait amener rapidement la disparition de ces alternatives. »

Le système élaboré et institué au cours des deux premières années de guerre, pour réglementer les exportations de charbon, demeura en vigueur jusqu'à la fin des hostilités et même après l'armistice.

Aussi n'aurons-nous pas à revenir sur cette question dans notre étude de la période du contrôle proprement dit : il nous suffira de noter, d'ores et déjà, les quelques changements intervenus au cours des années 1917 et 1918.

Tout d'abord, le *Coal Exports Committee* fut simplement rattaché à l'administration du contrôleur des charbonnages.

Celui-ci, au mois de Mai 1917, décida qu'à l'avenir les charbons destinés à l'exportation ou à la consommation de l'intérieur en des points de l'Angleterre desservis par mer, seraient chargés le plus près possible des charbonnages, dans des ports strictement déterminés. On réduisait par-là, au minimum, les transports par voie ferrée; on remédiait à la pénurie des wagons en activant la circulation du matériel disponible.

Par ailleurs les prix furent l'objet de certaines augmentations. Le 12 Octobre 1917, pour faire face à une augmentation des salaires de 1/6 par jour, le contrôleur releva de 2/6 par tonne le prix des charbons consommés à l'intérieur ainsi que ceux exportés chez les neutres. Cette mesure ne s'étendant pas aux alliés, les exportateurs des Galles du Sud élevèrent de véhémentes protestations en faisant valoir que 60 % de leurs expéditions étaient destinées à la France et à l'Italie.

Il ne fut pas tenu compte de ces récriminations avant le 26 Juin 1918. Une hausse du coût de production, due à la diminution de la productivité des ouvriers s'étant produite, le contrôleur releva de 2/.6 et de 5/. respectivement les prix comptés aux neutres et aux alliés. La différence de 2/.6 en faveur de ces derniers, qui avait été critiquée, se trouvait ainsi supprimée.

Le 3 Juillet 1918, les tarifs furent encore augmentés de 2/. sans distinction, en raison d'un nouveau relèvement des salaires de 1/.6 par jour et de l'accroissement des frais de manutention sur les quais (*docks charges*).

Enfin, le 26 Octobre 1918, le contrôleur intervint encore pour les prix prévus pour les neutres, sans toutefois toucher à ceux comptés aux alliés. Les différences entre les prix aux neutres et les prix aux alliés se trouvèrent alors comprises entre 7/. et 20/.

Notons, pour terminer, que le 31 Janvier 1918, le contrôleur avait décidé, dans l'intérêt du change, que les ventes aux pays scandinaves, à la Hollande et à l'Espagne seraient dorénavant conclues dans la monnaie de ces pays.

CHAPITRE 1V

LES ÉCONOMIES

Dès le début de son enquête, le *Coal Mining Organisation Committee* s'était rendu compte de la nécessité de réaliser des économies dans la consommation du charbon. L'article II du Sommaire des Conclusions de son premier rapport, était en effet libellé en ces termes :

« Nous pensons que l'importance des économies à réaliser
« dans l'emploi du charbon devrait être exposée au public. Des
« économies qui viennent immédiatement à l'esprit sont celles
« qui pourraient être obtenues dans l'éclairage public ou privé,
« qu'il soit au gaz ou à l'électricité, et dans la confection des
« articles de luxe qui nécessite du charbon. La hausse des prix
« du combustible créera sans doute une tendance à l'économie,
« mais nous pensons que l'on pourrait obtenir des résultats
« plus considérables si l'on arrivait à faire comprendre au pu-
« blic que c'est un devoir patriotique d'économiser le charbon
« pendant la période de guerre. »

Rien de pratique, cependant, ne fut fait au cours de l'année 1915. Le Président du Comité publia bien à ce sujet une petite brochure de propagande intitulée « Conseils aux ménagères » (*Hints to Householders*) qui fut tirée à un million d'exemplaires et distribuée par le *Parliamentary War Savings Committee* (Comité Parlementaire des Economies de Guerre), mais il est douteux qu'on ait obtenu par-là le moindre résultat.

Au début de 1916, la situation étant plus critique, il devint

évident que si, afin de se procurer du change, on voulait maintenir les exportations de charbon à un niveau suffisant, il faudrait réduire la consommation intérieure. Certains membres du Comité proposèrent alors de conférer aux comités de district chargés du ravitaillement des usines de matériel de guerre les pouvoirs nécessaires pour diminuer considérablement les livraisons aux industries de luxe. Mais le gouvernement n'osa pas encore aller jusque-là. On se borna à faire appel, comme précédemment, à la bonne volonté des consommateurs. La campagne de propagande dirigée par M. Marwood, président du *Central Coal and Coke supplies Committee* fut, il faut le reconnaître, menée plus activement : de nombreux articles parurent dans les journaux, les ministres des cultes exposèrent la question en chaire ; enfin, le président du Board of Trade invita les compagnies de chemin de fer, les municipalités et les chambres de commerce à faire tous leurs efforts pour réduire le plus possible la consommation du combustible.

On obtint également du Parlement le vote de la loi sur l'Heure d'Été (*Daylight Saving Act*).

Une mesure prise vers cette époque mérite cependant une plus grande attention, car elle pourrait servir de point de départ de la réorganisation de l'industrie électrique sur une base rationnelle. Sur les conseils de M. Charles Mertz, une des autorités les plus compétentes en la matière, le Board of Trade fit relier les unes aux autres les principales centrales électriques alimentant une même région. De la sorte, un petit nombre d'entre elles purent être maintenues en pleine activité pendant les jours de congé et le « *week end* », tandis que les autres laissaient tomber les feux de leurs chaudières. On réalisa ainsi d'importantes économies de charbon.

A ces diverses mesures prises par le Board of Trade, il faut ajouter celle prescrite par le Home Office, ordonnant la fermeture de nombreux magasins à 7 heures du soir au lieu de 9, pour réaliser des économies d'éclairage.

La plupart de ces mesures présentent le même caractère de timidité et de répugnance à intervenir plus avant dans la distribution du combustible; à la vérité, il faudra attendre la nomination du Contrôleur du charbon pour assister à la mise en application d'un véritable plan de rationnement. Il fallait, en effet, recourir à la contrainte pour obtenir ce qu'il était chimérique d'attendre de l'esprit de sacrifice du public.

CHAPITRE V

LA QUESTION DES SALAIRES LA GRÈVE DES GALLES DU SUD EN 1915

La plupart des conflits qui, en juillet 1914, mettaient patrons et ouvriers mineurs aux prises, furent réglés d'un commun accord, à titre temporaire tout au moins, lors de la déclaration de guerre. Dans le West Yorkshire, cependant, où il s'agissait de l'interprétation d'une sentence arbitrale relative au taux du salaire minimum, l'entente ne pût être réalisée. Les parties restèrent sur leurs positions respectives pendant cinq mois, mais finalement, au début de Janvier 1915, les propriétaires de charbonnages cédèrent sous la menace d'une grève décidée par 26.000 voix contre 7.000.

Au cours de la courte période de crise qui suivit le début de la guerre, la baisse des prix entraîna dans plusieurs districts une baisse corrélative des salaires, par l'application régulière des conventions collectives, mais aucune difficulté ne se produisit à ce sujet.

On ne peut malheureusement en dire autant de la période de reprise des affaires.

En Mars 1915, la hausse du coût de la vie conduisit une conférence de la Fédération Nationale des Mineurs à revendiquer pour tous les travailleurs des charbonnages, une augmentation de 20 % des salaires effectifs du moment (taux de base plus pourcentage). La vie chère étant générale, disaient les mineurs, sa contrepartie devait normalement être accordée pour

l'ensemble du pays, sans distinction entre les régions. Ils ajoutaient que le mécanisme des Conseils de Conciliation, conçu pour déterminer les variations de salaires, uniquement d'après le degré de prospérité de l'industrie, ne répondait plus aux nécessités du moment.

De tout temps, les propriétaires de charbonnages en Angleterre se sont montrés hostiles à l'un des points du programme de revendications des mineurs, tendant à la création d'un Conseil de Conciliation National pour régler les questions de salaires. Selon eux, les salaires ne peuvent être déterminés que sur une base régionale et non nationale, car les conditions d'exploitation et la situation financière des entreprises varient d'un district à l'autre.

Aussi, lorsqu'au mois de Mars 1915, la Fédération saisit l'Association Minière de Grande Bretagne de la demande d'augmentation susmentionnée, celle-ci ne voulut voir dans cette demande qu'une manœuvre de la Fédération pour reprendre son programme d'avant-guerre. Sans tenir compte du fait que la vie chère était générale et malgré les assurances de la Fédération qui s'engageait à ne pas invoquer cette augmentation comme un précédent en faveur de la création d'un Conseil de Conciliation National, si elle était accordée, l'Association Minière déclina sa compétence en matière de fixation des salaires et renvoya les ouvriers devant leurs conseils de conciliation respectifs.

Cette attitude de l'Association Minière amena la Fédération à demander, le 11 Avril, au gouvernement, de convoquer une conférence mixte de patrons et d'ouvriers qui discuterait de la question. Le Premier Ministre accueillit favorablement cette requête. Il réussit à vaincre la résistance patronale et, le 29 Avril, la Conférence se tenait sous sa présidence. L'accord ne put néanmoins se faire, mais l'on convint de soumettre la question à l'arbitrage de M. Asquith. Au début de Mai, il rendait une sentence reconnaissant le principe de l'augmentation, mais ne consentant pas à ce qu'elle fut uniforme et générale. Il lais-

sait aux conseils de conciliation de chaque région le soin d'en déterminer le montant.

Bien qu'il y eut là un échec pour la Fédération, les mineurs acceptèrent la sentence de M. Asquith, tout en protestant contre ce qu'elle avait de défavorable pour eux.

Les augmentations fixées par les conseils de conciliation varièrent entre 15 1/2 et 18 3/4 %, non des salaires du moment, mais des différents standards en vigueur.

Toujours en vertu de sa politique en faveur de la création d'un Conseil National de Conciliation, en remplacement des conseils locaux, la Fédération des mineurs de Grande Bretagne s'était arrangée avant la guerre pour que les principales conventions collectives de salaires vinssent à expiration en même temps, au cours de l'année 1915. Elle pourrait ainsi prendre en main les négociations relatives à leur renouvellement sur de nouvelles bases et à la conclusion d'un accord général pour l'ensemble du pays. La conférence annuelle de 1914, qui avait eu lieu à Scarborough, avait même décidé que les conventions en cours seraient dénoncées trois mois avant leur expiration et que l'on réclamerait la création d'un nouveau salaire de base en remplacement du *standard* suranné de 1879, ainsi que l'institution d'un salaire minimum de 5/. par jour en faveur des ouvriers de la surface.

Après la déclaration de guerre, la question se posa de savoir si ce programme ne devait pas être momentanément abandonné en raison de l'extrême gravité des événements. Le 4 Février, l'Exécutif de la Fédération décidait que de nouveaux accords devraient être conclus malgré la situation, mais il tempérerait en quelque sorte sa politique antérieure en laissant aux fédérations et associations régionales le soin de les négocier elles-mêmes. Il se réservait, il est vrai, le droit de les ratifier, de façon à assurer entre-elles une certaine uniformité.

Conformément à cette décision, ceux des accords qui venaient à expiration furent dénoncés dès le 1^{er} Avril 1915. Dans certains

bassins, les propriétaires de charbonnages se refusèrent alors à entrer en pourparlers avec les trade-unions en faisant valoir, qu'étant donné l'état de guerre, mieux valait ajourner à plus tard la conclusion de nouveaux accords; la situation de l'industrie, disaient-ils, était en ce moment anormale et on ne pouvait se fonder sur elle pour des engagements portant sur trois ou cinq ans. Dans d'autres bassins, au contraire, tels que ceux des Districts Fédérés, de Durham, de Northumberland et d'Ecosse, c'est-à-dire les principaux, les conventions purent être renouvelées plus ou moins en conformité avec le programme de Scarborough. Des difficultés ne se produisirent que dans les Galles du Sud, mais elles eurent des conséquences considérables : la mainmise du gouvernement sur la direction générale de toutes les houillères de Grande Bretagne leur est, en effet, due en grande partie.

Avant de passer à l'exposé de ces événements, nous dirons quelques mots de l'attitude de la Fédération au sujet du vote de la loi sur les munitions de guerre (*Munition of War Act*), en raison du lien qui unit les deux questions.

Dans le but d'éviter des conflits qui auraient pu entraver la fabrication des munitions ou du matériel de guerre, le gouvernement, à l'instigation du Comité de Production, décida au mois de Mars 1915, de soumettre au Parlement un projet de loi instituant la conciliation et l'arbitrage obligatoires dans ces entreprises, pendant la durée de la guerre, et contenant, de plus, certaines propositions au sujet de la dilution (1) du travail.

Avant de déposer ce projet, le *Munition of War Bill*, on songea cependant à obtenir l'assentiment des intéressés, et une conférence du travail (*Labour Conference*) fut convoquée dans ce but.

(1) Faculté de remplacer par des non spécialistes les ouvriers qualifiés admis par les règlements des trade unions à effectuer, à l'exclusion de tous autres, certaines besognes.

Vivement affectés par la proposition d'arbitrage obligatoire, les mineurs se retirèrent, dès qu'ils se rendirent compte de l'acceptation probable de ce projet par la plupart des Unions.

Lorsqu'il fut effectivement soumis au Parlement, une délégation de la Fédération des Mineurs rencontra M. Lloyd George pour faire excepter l'industrie minière de ses dispositions. Le Ministre s'y opposa, mais deux jours plus tard, après de nouvelles démarches, il consentit à faire insérer dans le bill la disposition suivante :

« Si, dans le cas d'une industrie particulière, le Ministre des Munitions estime que des moyens suffisants existent en vue d'assurer, sans cessation du travail, le règlement des différends relatifs à tout travail autre que celui des munitions, aucune proclamation ne sera faite en vertu du présent article. »

Le système des Conseils de Conciliation, nous l'avons vu dans un chapitre précédent, avait été introduit dans les Galles du Sud en 1903. A cette époque, il avait été convenu que le minimum des salaires serait porté à 30 % au-dessus du standard de 1879, à la condition que le prix du charbon f. o. b. ports du Canal de Bristol, fut fixé à un chiffre à déterminer par arbitrage et compris entre 11/.3 et 12/.3. Le prix adopté par le Président indépendant fut de 11/.10. En 1910, l'accord fut renouvelé pour une période de cinq ans, le minimum du salaire fut porté à 35 % au-dessus du standard et le prix correspondant du charbon arbitré à 12/.3 par tonne. Il était en outre stipulé que les ouvriers ne pourraient réclamer des augmentations au-delà du taux de 50 % au-dessus du standard que si les prix atteignaient 14/.9 la tonne. En Juin 1914, comme ils avaient dépassé ce chiffre, les salaires avaient atteint le taux de 60 % au-dessus du salaire de base ; ils ne devaient plus varier jusqu'à l'augmentation consentie en 1915 par M. Asquith et dont le montant avait été déterminé par le Conseil de Conciliation à 17 1/2 % du *standard*.

Conformément aux résolutions de la Fédération Nationale des Mineurs de Grande Bretagne, la Fédération des Galles du

Sud dénonça pour le 30 Juin 1915 la convention dont nous venons d'indiquer les principales dispositions.

Elle entra alors en négociations avec les patrons, mais l'accord apparut comme impossible. Ceux-ci firent appel à l'intervention de M. Runciman, le président du Board of Trade. Finalement sous la pression du gouvernement, désireux d'éviter des troubles, les propriétaires de charbonnages finirent par convenir avec les ouvriers :

1°) Qu'un nouveau salaire de base de 1915, de 50 % supérieur à l'ancien, serait établi;

2°) Que le salaire minimum serait de 10 % supérieur au nouveau standard (soit 65 % au-dessus de celui de 1879) et que le maximum serait supprimé;

3°) Que les ouvriers de la surface recevraient un salaire minimum de 3/4;

4°) Que la rémunération du travail de nuit serait de 20 % supérieure à celle du travail de jour.

La Fédération des Galles du Sud obtenait ainsi satisfaction sur tous les points, sauf en ce qui concerne la fixation du salaire minimum des ouvriers de la surface (3/4 au lieu de 5/.) et l'exclusion des non syndiqués du bénéfice de l'accord. Elle recommanda donc aux ouvriers d'accepter les propositions de M. Runciman.

De fait, les mineurs des Galles du Sud ont toujours été, à juste titre, considérés comme les moins maniables parmi les travailleurs des charbonnages. Ce fut pourtant avec surprise que le public britannique apprit la résolution prise par eux, ou plutôt par la Conférence des délégués des associations de district : sous l'influence de certains éléments avancés et malgré tous les efforts de l'Exécutif de la Fédération, l'abandon du travail était décidé pour le 12 Juillet, à moins d'admission totale, avant cette date, de toutes leurs revendications primitives.

Dès le lendemain, la Fédération Nationale de Grande Bre-

tagne déconseillait la grève. D'autre part, M. Lloyd George appliquait par proclamation à l'industrie minière la loi de 1915 sur les munitions de guerre. La légalité de cette mesure, d'après ce que nous avons pu voir précédemment, pouvait donner lieu à contestation. Toujours est-il que cette manière forte eut pour résultat immédiat d'accroître l'irritation des mineurs. Malgré la proclamation, le travail fut abandonné et, devant l'impossibilité d'appliquer des sanctions à 200.000 grévistes, force fut au gouvernement d'avoir recours à la persuasion et aux concessions plutôt qu'à la violence; ainsi la démonstration était faite de ce que l'application de la loi sur les munitions de guerre ne pouvait donner des résultats satisfaisants qu'à la condition d'être acceptée bénévolement par les ouvriers.

MM. Lloyd George (Ministre des Munitions), Runciman (Président du Board of Trade) et Arthur Henderson (un représentant du parti travailliste dans le cabinet Asquith) se rendirent dans les Galles du Sud et finirent, le 21 Juillet, à déterminer les mineurs à reprendre le travail. M. Lloyd George obtenait un gros succès personnel, mais il avait dû donner à ses compatriotes l'assurance que sur tous les points leurs demandes primitives seraient accordées.

Le Conseil de Conciliation chargé d'élaborer la nouvelle convention ne put arriver à une solution; la question fut soumise à l'arbitrage de M. Runciman, mais sa sentence ne fut pas acceptée. L'accord final ne put être réalisé que le 31 Août, à la suite d'un nouvel arbitrage du gouvernement.

D'autres difficultés devaient se produire au cours de l'année 1916 au sujet de l'application de cette convention collective des Galles du Sud.

Il était convenu qu'aucune augmentation de salaire ne pourrait être accordée avant la fixation, par arbitrage, du prix de vente du charbon correspondant au salaire minimum.

Malgré cette disposition et bien que ce prix n'eut pas encore été déterminé, les ouvriers réclamèrent à plusieurs reprises, en

Février, en Mai, en Août et en Septembre, des augmentations fondées sur la hausse des prix. De leur côté, les propriétaires de charbonnages, invoquant la hausse du coût de production, demandaient au contraire une baisse des salaires. Tant que l'on aura pas fixé le prix du charbon correspondant au salaire minimum, en tenant compte de la hausse du coût d'extraction, disaient-ils, la hausse des prix ne pourra être considérée comme un indice d'accroissement des bénéfices, et partant, motiver une hausse des salaires. Mais les propriétaires eurent le tort de refuser qu'une expertise conjointe de leurs livres, pour la détermination exacte du coût de production, fut effectuée, comme le demandaient les ouvriers.

Le gouvernement intervint bien une fois, au mois de mai, et fixa l'augmentation des salaires, contrairement aux stipulations de la convention collective qu'il avait lui-même contribué à établir. Finalement, lassé de ces revendications et contre-revendications perpétuelles qui auraient pu entraîner des conflits plus graves et mettre en péril la défense nationale (une nouvelle grève était d'ailleurs imminente), il se décida, le 29 Octobre 1916, à promulguer le règlement suivant, pris en vertu du *Defence of the Realm Act* (1), autorisant le gouvernement, en cas de

(1) Avant de donner des précisions sur le *Defence of the Realm Act*, qui a servi de point de départ à la plupart des mesures d'intervention gouvernementale dans la production, nous nous trouvons dans l'obligation de remonter dans l'histoire d'Angleterre.

Depuis des temps très éloignés, la constitution contumière de ce pays investit la couronne de prérogatives exceptionnelles en temps de guerre : par de simples ordonnances, le roi peut expulser les étrangers, rappeler ses propres nationaux ou interdire leur sortie du pays, mettre l'embargo sur les navires de commerce, réglementer le trafic des ports, déférer les civils devant les cours martiales, réserves faites de certaines conditions, et, en cas d'invasion soudaine ou de rébellion dangeureuse, proclamer le service militaire obligatoire.

Sous le règne de la reine Victoria, une série de lois connues sous le nom de *Defence Acts 1842-1873*, vinrent renforcer ces prérogatives en autorisant, notamment, la réquisition des biens, meubles ou immeubles, ainsi que l'expropriation de terres, en vue de travaux de défense ou d'extraction du salpêtre.

Le 4 Août 1914, se prévalant de ses pouvoirs constitutionnels, le roi enjoignit à ses sujets, par proclamation, de se conformer à toutes les instructions et à tous les règlements promulgués par lui-même ou bien, par l'amirauté ou le Conseil de l'Armée, pour son compte.

On jugea bon, néanmoins, de faire confirmer ces pouvoirs extraordinaires et

guerre ou autre circonstance grave, à intervenir dans la gestion de telle ou telle entreprise et même de telle ou telle industrie.

1° Dans le cas où le Board of Trade est d'avis que pour la sécurité publique et la défense du royaume il est nécessaire d'appliquer le présent règlement à n'importe quelle mine de charbon, le Board of Trade peut, par ordonnance, appliquer ce règlement, sous réserve des exceptions prévues par ordonnance également, soit à toutes les mines de charbon en général, soit aux mines de charbon situées dans une région déterminée, soit à certains bassins houillers, soit à une seule mine spécialement déterminée.

2° Toute mine à laquelle ce règlement sera appliqué, en vertu de l'Ordonnance, passera sous le contrôle du Board of Trade à partir de la date de l'ordonnance ou d'une date ultérieure fixée par la dite ordonnance : le propriétaire, le représentant du propriétaire, le directeur, tout le personnel dirigeant, et, si le propriétaire de la mine est une société, tout administrateur, devra se soumettre aux instructions du Board of Trade quant à la direction et la jouissance de la mine : s'il manque de le faire, il se rendra coupable d'une offense sommaire envers ce règlement.

3° Il est déclaré par le présent règlement que le contrôle du Board of Trade, en vertu de ce règlement, sur n'importe quelle mine de charbon, ne modifiera en rien la responsabilité du propriétaire actuel, du représentant, du directeur, responsabilité déterminée par la loi de 1911 et toute autre loi la modifiant.

4° Toute ordonnance prise par le Board of Trade, en vertu de ce règlement, pourra être révoquée ou suspendue, selon les circonstances.

Agissant d'après les nouveaux pouvoirs qui lui étaient conférés, le président du Board of Trade décidait immédiatement, par ordonnance, que le règlement susmentionné serait appliqué à partir du 1^{er} Décembre 1916 et jusqu'à nouvel ordre au bassin

aussi de les étendre quelque peu par une loi votée le 8 Août 1914, le *Defence of the Realm Act*. En l'espace de moins d'un an, elle fut l'objet de 5 amendements dont le plus important, au point de vue qui nous intéresse, est celui du 27 Novembre 1914 : il stipule, en effet que l'Amirauté ou le Conseil de l'Armée auront le droit :

a) de réquisitionner tout ou partie de la production de toute usine ou atelier fabricant des armes, des munitions, des équipements de guerre ou des produits nécessaires à leur fabrication ;

b) et même, pour les besoins de la marine ou de l'armée, de prendre possession de ces usines ou de ces ateliers.

L'amendement du 16 Mars 1915 ajoute à ces dispositions que l'Amirauté ou le Conseil de l'Armée pourront promulguer des règlements de façon à ce que le travail dans les fabriques ou ateliers précités soit organisé au mieux des intérêts de la défense nationale.

Complétons ces indications, en signalant que les *Defence of the Realm Acts* sont généralement connus, d'après leurs initiales, sous le prénom familier de DORA.

(Ludwick Erlich. — *British Emergency Legislation during the War*. — Réimpression d'un article paru dans la *California Law Review* en Septembre 1917. — Halsbury, *The Laws of England*. Vol. VI, p. 444).

houiller des Galles du Sud, c'est-à-dire que dorénavant toutes les questions intéressant les charbonnages de cette région seraient réglées par voie d'autorité. En même temps et en attendant que des mesures plus détaillées fussent prises au sujet du contrôle que l'on venait ainsi d'instituer par des dispositions extrêmement générales, le président du Board of Trade télégraphiait aux directeurs de charbonnages de continuer l'extraction comme d'habitude. Par ailleurs, il nommait un comité inter-ministériel composé de M. Marwood, du Board of Trade, Sir Richard Redmayne, du Home Office, et de M. Jenkins, de l'Amirauté (1), comité ayant mission de formuler des avis au sujet des instructions à adresser aux propriétaires de charbonnages.

Ce comité se réunit seulement trois fois, dont une pour accorder une augmentation de salaire égale à 15 % du standard. On peut dire que jusqu'à l'arrivée de M. Lloyd George à la Présidence du Conseil, le contrôle gouvernemental sur le bassin des Galles du Sud fut purement nominal.

Nous reproduisons ci-après une statistique des pourcentages de salaires au-dessus des différents standards, extraite de l'ouvrage de Sir Richard Redmayne : « L'industrie charbonnière en Angleterre pendant la guerre », p. 57.

	1 ^{er} Juillet 1914	1 ^{er} Janvier 1915	1 ^{er} Juillet 1915	1 ^{er} Janvier 1916
Ecosse	75	75	106 1/2	118 3/4
Northumberland	52 1/2	47	65	78
Durham	57 1/2	53 3/4	68 3/4	95 1/2 (+)
Région Fédérée	65	65	90 1/2	95 1/2
Galles du Sud	60	60	77 1/2	88 3/4

(+) soit 25 5/6 % au-dessus du nouveau salaire de base institué en 1915, de 50 % plus élevé que celui de 1879.

(1) L'Amirauté avait en effet intérêt à être représentée dans ce comité, car c'est principalement dans les Galles du Sud qu'elle se fournit en combustible.

TITRE II

La Période de Contrôle proprement dit

CHAPITRE PREMIER

MAINMISE COMPLÈTE DE L'ÉTAT SUR LA DIRECTION DES CHARBONNAGES COAL MINES CONTROL AGREEMENT

L'arrivée au pouvoir du cabinet de coalition de M. Lloyd George, en décembre 1916, allait marquer le début d'une phase nouvelle dans l'économie de guerre anglaise.

Tandis que le gouvernement de M. Asquith en présence, il est vrai, de difficultés sans précédent, se succédant rapidement, s'était contenté d'y porter remède par des moyens de fortune plus ou moins empiriques, M. Lloyd George, poussant encore plus loin l'ingérence gouvernementale dans tous les domaines de la production, allait ériger un système général de contrôle plus complet et plus rationnel. Il allait achever de substituer au régime de liberté d'avant guerre un régime d'économie purement coercitif.

Dans l'industrie du charbon comme dans celle de l'alimentation et de la navigation, cette nouvelle politique devait se manifester par la nomination d'un contrôleur.

La grève des Galles du Sud et les difficultés de salaires subséquentes avaient conduit le gouvernement à prendre en main, par une ordonnance du 29 octobre 1916, le contrôle des mines de charbon de cette région. Puisque patrons et ouvriers ne pouvaient se mettre d'accord au sujet des augmentations de salaires, l'Etat fixerait lui-même le pourcentage de ces augmentations par voie d'autorité, au lieu et place des Conseils de Conciliation, et l'on éviterait ainsi à l'avenir des grèves dont la répercussion sur la production pourrait être désastreuse pour la défense du pays. L'on se montrait en réalité quelque peu optimiste quant à l'efficacité de cette mesure. Les événements des Galles du Sud en 1915 n'avaient-ils pas, en effet, démontré la possibilité d'une grève malgré l'intervention du gouvernement, malgré l'application de la loi sur les Munitions de Guerre.

Si l'on voulait supprimer toutes les chances de conflit, il fallait s'en prendre à leur cause même, c'est à dire à la question des bénéfices. Voici en effet quelle était la situation : d'une part, les ouvriers revendiquaient des augmentations de salaires en invoquant l'accroissement des bénéfices des exploitants; ceux-ci, d'autre part, demandaient une compression des salaires en se fondant sur la hausse du coût de production. Faussettes toutes deux, si l'on prenait l'industrie du charbon toute entière ou même un bassin houiller dans son ensemble, ces affirmations contenaient l'une et l'autre une certaine part de vérité si l'on envisageait individuellement les charbonnages. Ceux qui travaillaient pour l'exportation, en raison de leur situation géographique ou de la qualité de leur combustible, réalisaient de gros bénéfices grâce aux prix élevés fixés par les arrangements franco-britannique et italo-britannique de mai et octobre 1916, et du fait qu'aucune limite des prix n'avait été prévue pour les charbons vendus aux neutres. Au contraire, les entreprises livrant uniquement à la consommation intérieure réalisaient peu de bénéfices et travaillaient même à perte dans certains cas, la hausse du coût de production ne se trouvant pas compensée par la hausse des prix. En effet, le prix en vigueur était tou-

jours celui fixé par le *Price of Coal (Limitation) Act, 1915*, soit 4/ au-dessus du prix d'avant-guerre.

Dans ces conditions, les variations de salaires ne pouvaient plus continuer à être déterminées pour toute une région, sans distinction entre les entreprises, que ce fut par les Conseils de Conciliation ou par l'Etat, à moins d'élever les prix du charbon vendu pour la consommation intérieure, ce que l'on voulait éviter, ou d'organiser un système de péréquation des bénéfices, c'est-à-dire de prélever une partie des bénéfices des charbonnages les plus prospères, au-dessus d'une certaine limite, pour venir en aide à ceux qui, du fait de la réglementation légale des prix due à la guerre, se trouvaient défavorisés.

Cette nécessité de limiter les bénéfices impliquait celle d'un contrôle très minutieux de la gestion financière des charbonnages.

M. Lloyd Georges fut bientôt convaincu qu'il fallait prendre des mesures en ce sens. Dès le mois de février 1917, en vertu du règlement du 29 octobre 1916 sur la défense du royaume, il étendait à l'ensemble des bassins houilliers du pays, par voie d'ordonnance, la mesure prise précédemment pour les Galles du Sud.

En même temps, il nommait un contrôleur de l'industrie du charbon, M. Guy Calthrop, directeur général du North Western Railway, qui réunissait entre ses mains tous les pouvoirs relatifs aux mines, exercés jusqu'alors par le Board of Trade, le Home Office ainsi que par les différents comités institués depuis le début de la guerre, et le chargeait de réorganiser le contrôle de l'industrie sur un plan plus centralisateur, comprenant cette fois un système de péréquation des bénéfices. Sir Richard Redmayne, le chef de l'inspection des mines, dont nous avons vu le rôle pendant la période de pré-contrôle, était adjoint à M. M. Calthrop en qualité de conseiller technique.

Sur les indications de Sir Richard Redmayne, le Contrôleur divisa son administration en un certain nombre

de services (production, répartition, finances, secrétariat, et plus tard, rationnement). Il institua auprès de lui en remplacement du *Coal mining Organisation Committee*, un conseil consultatif (*Advisory Board*) composé par parties égales de représentants des propriétaires de charbonnages et des ouvriers. Le nombre des membres de ce conseil, d'abord de dix, fut ensuite porté à quatorze. Quant au *Coal Exports Committee* et au *Coal and Coke supplies Committees*, le contrôleur les maintint dans leurs fonctions primitives qu'ils continuèrent à remplir jusqu'à la fin de la période de contrôle.

Pour la question des bénéfices, le contrôleur préféra traiter directement avec les propriétaires de charbonnages, plutôt que de provoquer des mesures législatives. Les négociations qu'il avait engagées avec un comité les représentant (le *Consultative Committee*) dès le mois de mars, aboutirent, en juillet 1917, à la signature d'un accord connu sous le nom de *Coal Mines Control Agreement*.

Le texte de cet accord est trop long pour que nous puissions le reproduire ici in-extenso, aussi nous bornerons-nous à en tracer les grandes lignes.

1°) *Direction des Entreprises*. — En principe, les charbonnages continuaient à être exploités comme par le passé, mais le contrôleur conservait le droit d'en prendre la direction à tout moment.

Le contrôleur pouvait mettre fin au contrôle de toute entreprise, à moins qu'il ne s'agit d'une entreprise fermée sur ses instructions.

2°) *Garantie des bénéfices*. — Un bénéfice *standard* égal au bénéfice de celle des trois années d'avant-guerre (période *standard*) choisie par l'exploitant, lui était garanti pendant la période de contrôle, à la condition que sa production demeurât égale à une production *standard*, c'est-à-dire à la moyenne de la période *standard*.

a) Si la production était inférieure au *standard* et supérieure cependant à 65 % de ce *standard*, le bénéfice *standard* devait

subir une diminution corrélative mais non proportionnelle au déficit de production. Cette réduction n'était effectuée que dans la proportion des $\frac{3}{4}$ du pourcentage de la diminution de production.

b) Si la production n'atteignait même pas 65 % du standard, la réduction corrélative à faire subir au standard des bénéfices était laissée à l'appréciation du contrôleur.

Si la diminution de production provenait d'une intervention du contrôleur ne s'étendant pas à toute l'industrie, c'est-à-dire spéciale à un charbonnage ou à un groupe de charbonnages, le bénéfice garanti devait être calculé d'après le nombre de tonnes qui aurait été extrait et le coût de production qui aurait été réalisé si cette intervention ne s'était pas produite.

3°) *Limitation des bénéfices et constitution d'un fonds de compensation.* — 80 % de tous les bénéfices dépassant le standard d'avant-guerre devaient être versés au Trésor au titre de l'impôt sur les superbénéfices de guerre.

Cette mesure n'était pas nouvelle, car, depuis 1915, les charbonnages, comme toutes les autres entreprises, d'ailleurs, étaient assujettis à cet impôt.

Constituait au contraire une innovation la disposition d'après laquelle les $\frac{3}{4}$ des 20 % des superbénéfices restant seraient prélevés par le contrôleur pour alimenter un fonds commun destiné à compléter les bénéfices des entreprises qui, en raison des circonstances spéciales dues à la guerre, n'atteindraient par le standard.

En somme, après prélèvement de l'impôt sur les superbénéfices de guerre et des 15 % destinés au fonds de compensation, on ne laissait au propriétaire du charbonnage que 5 % des superbénéfices.

Malgré la rigueur de ces taux d'imposition, les propriétaires ne devaient pas trop se plaindre, car pour la détermination de leur bénéfice normal, on leur avait laissé le droit de choisir la meilleure des trois années d'avant-guerre. Or, l'année 1913 qu'ils

avaient en général adoptée avait été une année exceptionnelle-
ment favorable.

4°) *Cas des entreprises intégrées.* — Un traitement spécial était prévu pour les charbonnages intégrés, c'est-à-dire qui font partie d'un groupe d'entreprises comprenant par exemple des mines de fer et de houille, des cokeries et des recettes de sous-produits, des forges, etc... Dans ce cas, la détermination du standard des bénéfices était laissée à l'appréciation des *Commissioners of Inland Revenue*.

5°) *Cas des entreprises non encore en exploitation lors de la conclusion de l'accord.* — On fixait alors un « *special standard* » égal à la moyenne des bénéfices qui auraient pu être réalisés pendant la période standard, si l'entreprise avait été exploitée dans des conditions à tous égards similaires à celles de l'exercice envisagé et exception faite de celles dues à l'état de guerre.

6°) *Cas d'une entreprise qui se trouvait en pertes pendant la période standard.* — Le standard des bénéfices se trouvait alors être une qualité négative.

7°) *Cas d'un special standard contesté par l'exploitant.* — Quand le « *special standard* » fixé par le contrôleur, conformément aux dispositions de notre paragraphe 5, ne semblait pas juste à l'exploitant, il pouvait demander au contrôleur de le fixer en équité, sans tenir compte de ces dispositions. Si la décision du contrôleur statuant sur le fond de sa demande ne lui convenait encore pas, il pouvait faire appel devant un conseil d'arbitres (*Board of Referees*). Mais le contrôleur pouvait refuser de prendre en considération la demande de l'exploitant et dans ce cas, chose singulière, aucun appel n'était possible.

8°) *Abandon de l'exploitation d'une mine.* — Le propriétaire d'un charbonnage devait prévenir le contrôleur au moins 60 jours à l'avance de son intention de fermer la mine. Si, avant

l'expiration de ce délai, il recevait l'ordre de continuer l'exploitation, il devait s'y soumettre.

Il avait droit, dans ce cas, à la révision de son bénéfice garanti et s'il ne pouvait se mettre d'accord avec le contrôleur à ce sujet, un droit d'appel lui était reconnu devant un conseil d'arbitres.

9°) *Réouverture des mines fermées sur les ordres du contrôleur.* — Comme cette réouverture devait entraîner des frais que l'on ne pouvait laisser à la charge de l'exploitant, un second fonds commun était créé pour venir en aide aux propriétaires de charbonnages qui se trouvaient dans ce cas. Ce fonds devait être alimenté au moyen de prélèvements, à raison de tant par tonne de production, effectués sur tous les charbonnages, quand le contrôleur le jugerait nécessaire.

10°) *Règlement des différends entre les exploitants et le contrôleur.* — Tout conflit relatif à une décision du contrôleur, à moins de dispositions contraires à l'accord, pouvait être soumis à un arbitre nommé, en ce qui concerne l'Angleterre proprement dite, par le *Lord Chief Justice*, l'Ecosse, par le Lord Président de la *Court of Session* et l'Irlande par le *Lord Chief Justice of Ireland*.

11°) *Entrée en vigueur de l'accord.* — Cette entrée en vigueur devait rétroagir au 1^{er} Décembre 1916, en ce qui concerne les mines de Galles du Sud contrôlées depuis le 29 Novembre 1916.

Pour les autres bassins houillers elle était fixée au 1^{er} Mars 1917.

12°) *Fin du contrôle.* — Le contrôleur pouvait à tout moment mettre fin au contrôle, à la condition que ce fut après le 1^{er} Octobre 1917.

Le gouvernement s'était tout d'abord figuré qu'aucune mesure législative ne serait nécessaire pour l'application du *Coal Mines' Control Agreement*. Cependant, il devient bientôt évident que

des résistances se produisaient de la part de certains exploitants, instruits par leurs conseillers juridiques que l'Etat ne disposait d'aucun pouvoir légal pour les contraindre à l'observation d'engagements contactés en leur nom par une assemblée représentative des propriétaires de charbonnages, mais qu'ils n'avaient pas signés eux-mêmes. Dans ces conditions, le gouvernement se décida à faire donner force de loi, par le Parlement, au *Coal Mines' Control Agreement* qui, le 6 Février 1918, devint le *Coal Mines' Control Agreement (Confirmation) Act*.

L'opposition cependant fut assez vive et les adversaires du Bill se trouvèrent assez forts pour faire exclure de ses dispositions les cokeries et autres entreprises intégrées.

Devant les nombreuses critiques qui furent dirigées contre l'*Agreement*, notamment contre la garantie des bénéfices, le gouvernement donna l'assurance que si les sommes versées au fonds de compensation n'étaient pas suffisantes pour parfaire les bénéfices des entreprises défavorisées, les sommes nécessaires pour combler ce déficit ne seraient pas prélevées sur le budget (*out of the vote of credit*), mais que des dispositions financières spéciales seraient demandées au Parlement. Du reste, dans l'esprit du gouvernement, déclarait le ministre, l'industrie charbonnière devait se suffire à elle-même sans l'aide du contribuable.

Indiquons, dès maintenant, qu'à plusieurs reprises un déficit fut prêt de se produire dans les comptes du fonds de compensation et que pour le combler le gouvernement, fidèle à ses promesses, n'eût pas recours à l'impôt. Le 24 Juin et le 8 Juillet 1918, des Ordonnances vinrent augmenter les prix de vente du charbon prévus par le *Price of Coal Limitation Act 1915* (1).

L'application du *Coal Mines Control Agreement* fut à peu

(1) Le 24 Juin, l'augmentation de 4/. prévue par le *Price of Coal (Limitation) Act* était portée à 11/6 pour les charbons des Galles du Sud et du Monmouthshire, et à 9 /. pour ceux des autres régions. Le 8 Juillet, de nouvelles augmentations furent autorisées de 1/6 et 2/. respectivement pour les charbons destinés aux foyers domestiques et les charbons exportés.

près entièrement confiée à la section financière, à la tête de laquelle on avait placé un comité de trois experts en finances.

Le travail fourni par cette section du contrôle fut des plus considérables. Que l'on se représente, en effet, la besogne qui lui incombait : elle avait à examiner et vérifier de très près les comptes rendus trimestriels et mensuels de la situation financière des propriétaires de charbonnages ; aucun dividende ne pouvait être payé, aucun emprunt effectué sans l'autorisation du contrôleur ; la détermination du bénéfice garanti, déjà assez compliquée en elle-même, pouvait donner lieu à bien des difficultés, quand il s'agissait de charbonnages non encore en exploitation lors de la conclusion de l'accord et d'entreprises intégrées ; enfin, la comptabilité de chaque affaire devait faire l'objet d'une vérification méticuleuse, notamment pour éviter qu'une partie des bénéfices ne fut dissimulée ou employée à des travaux de développement, en contravention de l'accord. Les propriétaires de charbonnages pouvaient être tentés d'agir ainsi, d'abord parce qu'un minimum de bénéfices leur était de toute façon accordé, ensuite parce que le remploi avait bien des chances de représenter un intérêt plus considérable, en définitive, que les 5 % restant du superbénéfice.

Comme le travail des deux départements ministériels, celui du Board of Inland Revenue et celui du Contrôleur des Charbonnages, chevauchaient sur bien des points, en particulier au sujet de la détermination du standard des bénéfices et surtout du remploi des superbénéfices, et qu'ils devaient prendre des décisions identiques, un fonctionnaire du Board of Inland Revenue, nommé le *Conjoint Officer*, fut délégué auprès du contrôleur pour servir d'agent de liaison entre les deux administrations.

Les travaux des charbonnages furent suivis de très près et toute une procédure élaborée par les deux départements ministériels susmentionnés, afin de déterminer leur nature dans les cas douteux. Considérés comme travaux d'entretien ou d'exploita-

tion normale, la dépense qu'ils occasionnaient devait être imputée au compte « frais généraux ». Estimait-on au contraire qu'ils constituaient des travaux de développement, la dépense devait être portée au compte « capital », de façon à ce que les superbénéfices ne puissent pas s'en trouver diminués.

Un certain nombre d'exploitants peu scrupuleux ayant affecté une partie de leurs bénéfices à des travaux d'agrandissement ou à des augmentations inaccoutumées des traitements et des salaires de leur personnel, au détriment du fisc et du fond de compensation, le contrôleur des charbonnages promulgua, le 16 Mars 1918, une ordonnance prise en vertu du règlement 9 G de l'Act sur la Defence du Royaume, d'après laquelle son autorisation serait à l'avenir nécessaire pour :

1°) Foncer, élargir ou approfondir les puits et en général pour toute opération non strictement indispensable au maintien de l'exploitation;

2°) Vendre ou fermer une mine, en tout ou en partie;

3°) Augmenter ou diminuer les salaires des ouvriers autrement qu'en conformité avec les conventions collectives et les sentences arbitrales des Conseils de Conciliation approuvées par le contrôleur;

4°) Augmenter les tantièmes et autres rémunérations des administrateurs, ainsi que les appointements des directeurs ou employés touchant plus de £ 250 par an;

5°) Porter au-delà de ce chiffre la rémunération de quiconque;

6°) Accorder au personnel des primes ou gratifications spéciales ;

7°) Passer aucun contrat pour la réparation, l'achat ou la location de wagons.

Aucun règlement du contrôleur ne fut plus mal accueilli que celui-là, car il impliquait une ingérence plus profonde encore dans les détails de l'administration et même de l'exploitation des entreprises. La mauvaise humeur des propriétaires des charbonnages se plaignant du manque de confiance était compré-

hensible : comme toujours, en matière fiscale, les honnêtes gens eurent à pâtir pour les autres.

Une autre mesure importante fut prise à cette époque par le contrôleur : s'en prenant, cette fois, non plus à la liberté des exploitants mais des propriétaires fonciers eux-mêmes, il allait imposer à ces derniers l'obligation de consentir à la mise en valeur de certains gisements.

Etant donné le régime foncier anglais, il se produit parfois qu'un exploitant de mine, qui a jeté son dévolu sur un gisement adjacent, inexploité, se trouve dans l'impossibilité d'obtenir du propriétaire foncier l'autorisation nécessaire. Le cas se présente notamment quand ce propriétaire est inconnu, absent, incapable, quand il s'oppose purement et simplement à l'exploitation quand il subordonne son autorisation à des conditions inacceptables, quand il s'exige des royalties prohibitives.

De telles situations, intolérables en temps de guerre — lorsque l'intérêt de la défense nationale exige la meilleure utilisation de toutes ressources du pays — avaient été maintes fois signalées au Board of Trade, qui finit, au mois d'Avril 1918, par y porter remède en promulguant un règlement dont les dispositions essentielles sont les suivantes :

1°) Si l'attaque d'une couche adjacente à une mine en exploitation paraît s'imposer, le Board of Trade peut en autoriser la mise en exploitation, étant entendu qu'elle ne devra nécessiter aucun travail nouveau de surface.

2°) L'autorisation devra être précédée d'un avis donné au propriétaire foncier, éventuellement par mesure de publicité adéquate.

3°) Toutes mesures conservatoires des droits du propriétaire foncier doivent être prises, par levée des plans du gisement et détermination des qualités et quantités du charbon extrait.

4°) L'indemnité à allouer au propriétaire pour les charbons extraits sera calculée, compte tenu du taux des royalties dans le district pour la même qualité de charbon, soit sur la base de la superficie, soit sur celle du tonnage.

CHAPITRE II

RÉORGANISATION DES TRANSPORTS DE CHARBON COAL TRANSPORT ORDER, 1917. — PRIVATE OWNERS' WAGONS ORDER 1917

Au cours de la période de pré-contrôle, la crise des chemins de fer avait pesé sur l'industrie houillère sans toutefois présenter pour elle un véritable caractère de gravité. Comme partout ailleurs, cette crise était due à l'arrêt de la construction de nouveaux wagons et à la réparation des anciens, à l'activité du trafic, à l'envoi sans cesse croissant de matériel roulant sur le continent et surtout à la désorganisation générale des courants de trafic orientés, du fait de la guerre, principalement vers le sud-est.

Au début des hostilités, les transports de charbon s'étaient effectués sans difficulté. L'industrie anglaise traversait alors la dépression passagère que nous avons déjà mentionnée plusieurs fois : de nombreuses usines étaient fermées, l'activité des fabriques de munitions et de matériel de guerre encore faible et les envois de matériel en France peu importants.

C'est à partir du mois de mars que les propriétaires de charbonnages avaient commencé à se plaindre d'un manque de wagons. Dès lors, la crise s'était étendue rapidement. Les stocks s'étaient accumulés sur le carreau, par suite de l'impossibilité où l'on se trouvait de les évacuer, et certaines mines s'étaient vues dans l'obligation de chômer complètement ou de réduire notablement leur temps d'extraction. On cite que dans les Galles

du Sud le nombre des chômeurs était de 5.000 au 1^{er} novembre 1915.

Pour remédier à cette situation, le *Coal Mining Organisation Committee*, dans son second rapport déposé le 10 Novembre 1915, avait proposé le « *pooling* », c'est-à-dire la mise en commun des wagons appartenant à des particuliers ou à des sociétés. Certains charbonnages se trouvaient complètement dépourvus de matériel roulant tandis que leurs voisins en avaient en surnombre; aussi la mesure préconisée aurait fort probablement donné de bons résultats. Mais le *Coal Mining Organisation Committee* avait compté sans l'individualisme des propriétaires de charbonnages. Bien que la crise se fut entre temps aggravée, ils refusèrent en effet d'accepter un projet de *pooling* élaboré par l'Exécutif des Chemins de fer, à la demande du Comité d'Organisation. Seules les compagnies de chemin de fer, placées, il est vrai, dès le début de la guerre, sous le contrôle du gouvernement, avaient consenti à la mise en commun de leurs wagons.

Telle était la situation lors de l'entrée en fonction du Contrôleur des Mines de charbon. Aussi l'un de ses premiers soins, après la conclusion du *Coal Mines Control Agreement*, fut-il de procéder à une réorganisation générale des transports de charbon, dans le but de décongestionner les chemins de fer, d'une part, et d'activer la circulation des wagons, d'autre part.

A sa demande, le Board of Trade promulgua le 4 juillet 1917, en vertu des *Defence of the Realm Regulations*, une ordonnance dite *Coal Transport Order* tendant à réaliser des économies de transport. Pour son application, le contrôleur la fit suivre d'instructions détaillées.

On s'était rendu compte que certaines régions, ne produisant pas suffisamment de charbon pour leur propre consommation, en expédiaient néanmoins dans d'autres régions et faisaient elles-mêmes venir d'ailleurs les quantités qui leur manquaient. Ainsi qu'on put le déterminer exactement par la

suite, bien que la consommation mensuelle de houille des Galles du Sud excédât de 70.000 T. leur propre production, elles en livraient 40.000 T. dans des comtés voisins et se voyaient de ce fait obligées de demander 110.000 T. au lieu de 70.000 à d'autres régions.

On peut conclure, d'après ce cas concret, que des économies importantes de transport pouvaient être réalisées en obligeant les districts charbonniers à satisfaire d'abord à leurs propres besoins avant d'expédier du charbon au dehors. Le contrôleur estimait que l'on épargnerait au matériel roulant 700 millions de *ton-miles* par an, soit plus d'un milliard de tonnes-kilométriques.

Nous devons ajouter, cependant, que sous le régime de liberté commerciale d'avant guerre, ce trafic du charbon ne s'était pas établi par l'effet du hasard, mais dans une certaine mesure du fait des qualités du charbon. En temps de guerre, on pouvait obliger les consommateurs à se contenter de qualités se rapprochant seulement de celles qu'ils avaient l'habitude d'employer avant la guerre, même s'il devait en résulter pour eux certains inconvénients. Il ne faut du reste rien exagérer de ces inconvénients, car dans bien des cas, une simple réadaptation des foyers et des grilles des chaudières permettait d'obtenir un rendement calorique égal avec des charbons de qualité inférieure.

D'après les prescriptions du Board of Trade et du contrôleur :

1°) La Grande Bretagne était divisée en 20 régions dont deux seulement ne produisaient pas de charbon ;

2°) A l'intérieur de chaque région le charbon devait être consommé le plus près possible du point d'extraction ;

3°) Chaque région ne pouvait exporter dans d'autres que l'excédent de sa production, après satisfaction de ses besoins intérieurs. Encore, ces expéditions ne pouvaient-elles être faites que dans certaines régions strictement déterminées, de façon

à ce que les transports ne fussent effectués que du nord au sud, du nord au sud-est, du nord au sud ouest et de l'est à l'ouest.

● Pour ces transports, on devait emprunter les voies principales de chemin de fer, de préférence aux voies secondaires, afin d'éviter l'encombrement des gares de bifurcation ;

4°) On tenait compte, dans une certaine mesure, de la qualité des charbons, en les classant en trois grandes catégories, savoir : 1°) charbon à vapeur et charbon industriel, 2°) charbon à gaz et charbon à coke, 3°) charbon d'usage domestique.

Les zones de desserte pouvaient être différentes selon la quantité dont il s'agissait. Ainsi, la région des Galles du Sud, à qui il était interdit de faire venir du dehors du charbon de quelque qualité qu'il fût, pouvait expédier : a) des charbons industriels et des charbons à vapeur dans les comtés du sud-ouest, dans ceux du sud-est et à Londres ; b) des charbons à coke et à gaz dans les comtés du sud-ouest seulement ; c) des charbons d'usage domestique dans les comtés du sud-ouest.

La région du Northumberland, elle aussi, ne pouvait faire venir des charbons d'autres régions ; mais elle avait la faculté d'en expédier de la première et de la troisième catégories dans le Cumberland. Toute sa production de la deuxième catégorie devait être réservée à sa propre consommation ;

Les *Coal and Coke supplies Committees* (comités de ravitaillement en charbon et en coke) étaient chargés de la mise en application de ce plan de réorganisation des transports du charbon. Auparavant, ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le voir, ils avaient eu simplement pour mission de veiller à la régularité de l'approvisionnement en houille des usines travaillant pour la guerre.

De façon à limiter leur tâche, on modifiait cependant leur composition, en y faisant entrer des représentants des consommateurs ;

6°) En principe, les contrats en cours étaient résiliés de plein droit à partir du 8 septembre 1917 à minuit.

Tous les propriétaires de charbonnages étaient requis d'adresser, dans les 8 jours, au *Coal and Coke supplies Committee* de leur région, des états détaillés sur la répartition de leur production livrée par chemin de fer : nom et adresse du destinataire, qualités et quantités, etc. Si le charbon était livré à des marchands de gros ou de demi-gros (*factors et merchants*), le *Coal and Coke supplies Committee* avait le droit d'exiger d'eux ces mêmes renseignements.

Chaque comité avait à élaborer un plan rationnel de la répartition du charbon de sa région, en tenant compte des principes généraux posés par l'Ordonnance. Il lui appartenait ensuite de faire savoir aux propriétaires de charbonnages celles de leurs livraisons qui devaient être détournées de leur destination habituelle ou la mesure dans laquelle elles devaient être réduites.

Il était recommandé, cela va de soi, de faire en sorte que le courant normal des affaires fut modifié le moins possible ;

7°) Les intermédiaires ou les consommateurs touchés par cette réorganisation des transports ne pouvaient s'adresser eux-même aux charbonnages pour obtenir ce dont ils avaient besoin ; force leur était d'attendre les offres qui, sur les indications du comité de leur région, devaient leur être faites par les producteurs.

8°) Quand les marchands de gros ou de demi-gros ne pouvaient fournir au charbonnage des wagons pour l'expédition de leurs commandes, le comité avait à prendre des dispositions pour leur en procurer ;

9°) Les *Coal and supplies Committees* devaient recevoir, par la suite, des instructions au sujet de dérogations à accorder pour des qualités de charbon indispensables à certaines entreprises ;

10°) Le plan ne s'appliquait ni aux charbons transportés par chemin de fer, de la mine au port de chargement, ni à ceux transportés par voie d'eau, ni à l'anhracite.

Le *Coal Transport Order* fut en général bien accueilli. Cependant, quelque opposition se manifesta dans certains milieux

industriels, sous prétexte que les qualités livrées depuis l'application de cette Ordonnance ne correspondaient plus du tout à leurs besoins.

Le Contrôleur fit procéder à une enquête et il en résulta que, pour la plupart, les plaintes n'étaient pas fondées. Certains consommateurs, cela n'est pas douteux, eurent à subir de légers inconvénients du fait d'un brusque changement de fournisseurs, mais ces inconvénients furent peu de chose en comparaison des résultats d'intérêt général obtenus. Notons, cependant, qu'en raison des nombreuses dérogations accordées, les économies ne furent pas aussi considérables qu'on l'avait espéré tout d'abord.

Nous avons vu, au début de ce chapitre, que pendant la période de pré-contrôle, les efforts tentés par le *Coal Mining Organisation Committee* pour obtenir des propriétaires de charbonnages et des marchands en gros la mise en commun de leurs wagons, étaient restés vains.

Se rendant compte qu'il était inutile de compter sur le *pooling* librement consenti par les particuliers, le contrôleur eut recours à des moyens coercitifs. En 1917 également, il obtint du Board of Trade la promulgation d'une Ordonnance en vertu des *Defence of the Realm Regulations* et connue sous le nom de *Private Owners Wagons Order, 1917*. Par cette ordonnance, il était autorisé à réquisitionner les wagons appartenant à des particuliers pour les affecter au service des charbonnages qui en manquaient. Une juste indemnité déterminée, à défaut d'accord entre les intéressés, par arbitrage, devait être accordée au propriétaire momentanément dépossédé.

Le contrôleur fit d'ailleurs rarement usage de ces pouvoirs et aucun progrès ne fut pour ainsi dire réalisé en ce qui concerne la pénurie des wagons.

CHAPITRE III

RATIONNEMENT ET TAXATION DES PRIX DE DÉTAIL

Au cours de l'année 1916, le consommateur britannique n'avait pas encore eu à souffrir du déficit de la production de charbon. Afin de lui assurer son ravitaillement habituel, le gouvernement avait simplement institué le système de restriction des exportations que nous connaissons.

Peu de temps après l'entrée en fonction du Contrôleur des charbonnages, la situation s'étant sérieusement aggravée, il fallut avoir recours à des moyens plus énergiques. Le Ministre des Munitions avait annoncé, en effet, que les besoins des fabriques de munitions passeraient à 9 millions de tonnes pour l'année 1917. Les alliés réclamaient également des quantités plus considérables de combustible en raison de l'activité de leur industrie de guerre. Par ailleurs, la production — qui pour l'année 1916 avait marqué un progrès sensible sur la précédente avec 256 millions de tonnes au lieu de 253 millions — tendait de nouveau à fléchir, par suite de la reprise du recrutement due aux événements militaires.

Si l'on voulait continuer à assurer le ravitaillement complet de l'industrie et, dans la mesure du possible, celui des alliés, la nécessité s'imposait donc de rationner le consommateur particulier, d'autant plus que tous les appels à l'économie étaient restés lettre morte. On ne pouvait songer à réduire encore les exportations, même celles à destination des pays neutres, car

elles constituaient un des postes principaux à l'actif de la balance des comptes.

En temps normal, la consommation domestique de combustible en Grande-Bretagne varie, suivant les estimations, entre 35 et 42 millions de T. par an. D'après Sir Richard Redmayne, le chiffre de 47 millions serait même plus près de la vérité. Or, si les besoins que nous venons de mentionner devaient être satisfaits avant la consommation domestique, les quantités disponibles pour celle-ci pourraient être seulement de 32 à 33 millions de tonnes, soit une diminution de 30 % environ.

Au mois de Juillet 1917, le contrôleur instituait dans son administration une nouvelle section, celle du combustible et de l'éclairage, connue plus généralement sous le nom de Section du Rationnement et la chargeait d'étudier cette question.

A peine un mois après, le 10 Août, il obtenait du Président du Board of Trade, la promulgation, en vertu des *Defence of the Realm Regulations*, d'une nouvelle ordonnance, le *Household Coal Distribution Order* (Ordonnance sur la distribution du charbon destiné aux foyers domestiques) s'inspirant des principes suivants :

- 1°) Rationnement des particuliers, d'après leurs besoins;
- 2°) Priorité pour les livraisons en faveur des petits consommateurs ayant droit à 2 cwt (1) au maximum par semaine;
- 3°) Constitution de stocks de réserve par les négociants en charbon, de façon à éviter les crises momentanées de distribution dues à l'irrégularité des transports.

Les quantités allouées avaient fait l'objet d'une triple enquête : l'une dirigée par des négociants en charbon triés sur le volet, l'autre par la Section du Rationnement et la troisième par une grande entreprise publique. Ces quantités variaient, ce qui va de soi, selon la saison, et aussi, selon le nombre de

(1) Le Hundredweight (cwt en abréviation) est égal à 112 lb et correspond à 50 kg. 848 gr. Il va 20 cwt à la tonne.

pièces du logement occupé par le consommateur (V. tabl. ci-après).

**Quantités de charbon allouées aux particuliers
en vertu du Household Coal Distribution Order du 10 Août 1917**

Nombre de Chambres	Du 1 ^{er} Octobre au 31 Mars		Du 1 ^{er} Avril au 30 Septembre		Pour l'année entière
	T. Cwt. gr.	Pour 6 mois	T. C—t. gr.	Pour 6 mois	
1, 2, 3 ou 4	0 2 0 par semaine	2 12 0	0 1 0 par sema.	1 6 0	3 18 0
5 ou 6	0 3 0	3 18 0	0 1 2	1 19 0	5 17 0
7	1 0 0 par mois	6 0 0	0 10 0 par mois	3 0 0	9 0 0
8	1 3 0	6 18 0	0 11 2	3 9 0	10 7 0
9 ou 10	1 7 0	8 2 0	0 13 2	4 1 0	12 3 0
11 ou 12	1 10 0	9 0 0	0 15 0	4 10 0	13 10 0
13, 14 ou 15	2 0 0	12 0 0	1 0 0	6 0 0	18 0 0
Au-dessus de 15	2 10 0	15 0 0	1 5 0	7 10 0	22 10 0

1 tonne anglaise : 1.016 kg.

1 hundredweight (cwt) : 50,80 kg.

1 quarter : 12,7 kg.

Des quantités supplémentaires pouvaient être accordées si le besoin s'en faisait réellement sentir, par suite de la présence dans les locaux de malades, vieillards, enfants en bas âge, pensionnaires; en cas d'exercice de la profession à domicile ou encore si l'on manquait de fourneaux à gaz.

Notons que l'ordonnance s'appliquait uniquement à la région de Londres. Le reste de l'Angleterre avait été divisé, quelques temps auparavant, pour la distribution du charbon, en deux régions, l'une comprenant les comtés du sud-est et du sud-ouest, l'autre les comtés du nord. Chacune d'elle était administrée par un Comité de Distribution ayant sous ses ordres, l'un 150, l'autre 24 Comités locaux. Bien que ces comités n'eussent à leur disposition que des moyens de persuasion pour amener les négociants à une répartition équitable des quantités disponibles entre les consommateurs, on se contenta, pour le moment, de les maintenir en vigueur sans leur accorder des pouvoirs plus étendus.

Ce fut seulement un an plus tard, lors de l'épidémie d'influenza, cause d'une réduction considérable de la production, que le système du rationnement fut étendu à l'ensemble du territoire de la Grande Bretagne. Au mois de Juillet 1918, le *Household Coal Distribution Order 1917* était remplacé par la *Household Fuel and Lighting Order* applicable à toute l'Angleterre proprement dite et au Pays de Galles. En Septembre de la même année, une ordonnance identique était promulguée pour l'Ecosse.

Non seulement ces ordonnances rendaient le rationnement général, mais elles réduisaient quelque peu les quantités allouées, sans toutefois modifier la part des petits consommateurs. Notons, d'après Sir Richard Redmayne (1), que ces allocations des petits consommateurs, 2 cwt par semaine, furent fixées à un chiffre trop élevé et qu'on alla ainsi à l'encontre du but à atteindre. Jamais la consommation des classes ouvrières ne fut, nous dit-on, aussi élevée que pendant cette période du rationnement.

De plus, tandis que le *Household Coal Distribution Order* de 1917 s'appliquait seulement au commerce du charbon destiné aux foyers domestiques, les deux ordonnances de 1918 réglementaient l'ensemble du commerce de détail de même que la consommation du gaz et de l'électricité.

Le but de tout système de rationnement de produits de première nécessité, tels que le charbon, étant de répartir les quantités disponibles équitablement entre tous les consommateurs, riches et pauvres, un pareil système implique nécessairement comme corollaire une réglementation complète des prix. En effet, même en supposant que les prix sur le carreau soient taxés, une hausse des prix de détail peut néanmoins se produire au profit des intermédiaires et des détaillants, du fait de la dis-

(1) Sir Richard Redmayne. — *The British Coal Mining Industry during the war*, p. 115.

proportion entre la demande et l'offre, et mettre le produit rationné hors de la portée des petites bourses. Tout le système peut ainsi se trouver faussé.

Le contrôleur n'avait pas à craindre une pareille hausse. On se souvient, en effet, qu'au mois de Mai 1915, le Président du Board of Trade avait passé des accords avec les négociants de Londres pour le maintien des prix de détail à un niveau raisonnable. L'exemple avait été suivi par la plupart des grandes villes de province.

Néanmoins, comme des abus avaient été commis par certains négociants, en dépit des conventions, et que ces conventions pouvaient à un moment donné devenir bien fragiles, le contrôleur préféra limiter les prix de détail par voie d'autorité, d'autant plus qu'il obtiendrait par là des pouvoirs de répression des fraudes.

Profitant de l'occasion qui lui était offerte du fait de la résiliation de tous les contrats en cours, prescrite par le *Coal Transport Order*, il faisait promulguer, le 5 Septembre 1917, c'est-à-dire peu de temps après l'institution du système du rationnement, une nouvelle ordonnance, la *Wholesale and Retail Prices Order*, applicable, comme son nom l'indique, aussi bien aux prix de gros qu'à ceux de détail. Le mode de taxation des prix employés, ainsi que nous aurons bientôt l'occasion de le voir, différerait complètement de la limitation des prix obtenue par les accords de 1915.

Le bref historique ci-dessus nous permet maintenant d'étudier sous des titres différents les deux aspects de cette question du rationnement et de la réglementation des prix. Nous nous placerons pour cela après la promulgation des Ordonnances de 1918, époque à laquelle le système fonctionnait complètement.

Fonctionnement du système de rationnement

Avant d'arriver à la consommation domestique, le charbon extrait de la mine passe habituellement par les mains d'un cer-

tain nombre d'intermédiaires : marchands en gros (*factors*), de demi-gros (*merchants*) et de détail (*dealers*). Tous remplissent une fonction économique bien déterminée. Le marchand de gros livre à celui de demi-gros et lui accorde le crédit que lui refuserait le propriétaire de charbonnage dans la plupart des cas ; il ravitaille aussi directement de nombreux industriels. Il fournit enfin des wagons pour les livraisons et parfois effectue le criblage du combustible. Le marchand de demi-gros distribue entre les détaillants les quantités qu'il reçoit du *factor*. Il vend également au consommateur à la condition qu'il s'agisse de quantités importantes pouvant être livrées par wagons entiers. Enfin le détaillant répartit le combustible par petites quantités entre les foyers domestiques. Ce processus de distribution n'est pas absolument rigoureux, l'un ou l'autre des intermédiaires pouvant être éliminé ; il donne cependant une idée assez exacte du commerce du charbon.

En vertu des ordonnances sur le rationnement, tous les consommateurs se virent obligés de se faire inscrire auprès d'un détaillant, de préférence leur fournisseur habituel. Ceux-ci, de leur côté, ainsi que les marchands de demi-gros, durent se faire enregistrer au Département du Contrôle des charbonnages. L'objet de cette prescription était de faciliter la surveillance et l'application de l'ordonnance.

De plus, le commerce fut réservé pour la période de contrôle à ceux qui s'étaient fait enregistrer. Les quantités disponibles étaient, en effet, considérablement moindres qu'en temps normal et la rémunération des négociants était strictement limitée, si bien qu'il fallait empêcher de nouveaux venus de les concurrencer et de leur enlever une partie de leur gain.

Les quantités accordées aux consommateurs étant fixées par l'ordonnance, il était facile de déterminer exactement le contingent à allouer à chaque détaillant ou à chaque marchand de demi-gros et de prescrire aux marchands de gros ou aux charbonnages dans quelles mesures les livraisons devaient être réduites.

L'éventualité avait été prévue où les contingents alloués ne pourraient être fournis en raison de circonstances fortuites — crise de transport ou arrêt momentané de l'exploitation de quelques charbonnages — en ce cas, le contrôleur aurait le droit de faire aux négociants intéressés l'avance des quantités indispensables, au moyen de stocks de réserve tenus à sa disposition dans ce but.

C'est également pour assurer la régularité du ravitaillement des particuliers que l'ordonnance prescrivait aux marchands de demi-gros, ainsi que nous l'avons déjà vu, la constitution de stocks. Des quantités supplémentaires devaient évidemment leur être fournies à cet effet. Cette obligation entraînait pour eux l'immobilisation de capitaux importants.

La surveillance du rationnement fut confiée à deux catégories de fonctionnaires institués par le contrôleur, les *Divisional Officers* (Officiers divisionnaires) et les *Local Fuel Overseers* (Surveillants locaux du combustible) choisis de préférence dans le personnel supérieur des compagnies de chemins de fer, déjà au courant des questions de combustible.

Le *Divisional Officer* administrait une division (généralement un comté) que l'on s'était efforcé de faire coïncider avec le ressort des *Coal and Coke supplies Committees* chargés également, comme nous le savons, de fonctions de répartition. Quant au *Local Fuel Overseer*, sa compétence s'étendait sur le ressort des subdivisions administratives des comtés compris dans la Division. A ces deux fonctionnaires étaient adjoints des représentants des négociants en charbon, avec des pouvoirs consultatifs. Le *Local Fuel Overseer* exerçait des fonctions beaucoup plus importantes que celles du *Divisional Officer* : il déterminait le contingent des négociants en charbon, leur allouait des quantités supplémentaires; en cas de besoin, réglait leurs conflits avec les consommateurs, etc.. Etant donné le caractère délicat de ces questions, on jugea utile de créer auprès de l'autorité administrative du district un comité spécial, sorte de cour,

devant lequel les décisions du *Local Fuel Overseer* pouvaient être portées en appel. Le rôle de l'Officier divisionnaire consista surtout à agir auprès des *factors* et des charbonnages pour faire réduire les livraisons aux marchands de demi-gros et aux détaillants.

L'application des *Household Fuel and Lighting Orders* ne fut pas sans présenter certains inconvénients, à Londres notamment. Il était, en effet, prescrit aux détaillants que les livraisons ne pourraient dépasser 5 cwt, 10 cwt ou une tonne à la fois, selon le cas. Or, les voitures de Londres, construites pour le commerce normal, contiennent au moins deux tonnes. Leur nombre ne pouvait plus suffire à ces livraisons par petites quantités (une partie des conducteurs étaient d'ailleurs mobilisés), et il en résultait une augmentation des prix de livraison. Il est fort douteux que les petits consommateurs aient pu, dans ces conditions, être servis, si l'ordonnance n'avait eu la précaution de leur accorder un droit de priorité.

Pour mettre fin à cet état de chose qui commençait à susciter des plaintes dans le public (1) des mesures furent prises pour coordonner les livraisons dans un même quartier.

Taxation des prix

Les prix limités institués par les accords de 1915, entre les autorités administratives et les négociants en charbon, avaient été déterminés de façon toute empirique. On s'était contenté d'ajouter au prix de revient au chantier du négociant de Londres une marge de 7/6 représentant les frais approximatifs de livraison et le bénéfice. Le *Wholesale and Retail Coal Prices Order 1917*, applicable non seulement aux charbons d'usage domestique, mais à toutes les ventes effectuées autrement que sur le carreau, s'inspira de principes plus scientifiques.

(1) Voir un article d'Edith Sellers « On the manufacturing of grievances felt by the poor », *Nineteenth Century*, mars 1917, vol. 81.

La méthode employée par le contrôleur consista à ajouter au prix taxé sur le carreau, les frais de transport et de manutention, exactement déterminés, ainsi qu'un bénéfice raisonnable pour le commerçant.

Ainsi, après un examen minutieux de la comptabilité de certains d'entre-eux, les marchands de gros et de demi-gros se virent accorder un bénéfice de :

3 d	par tonne	pour les charbons destinés aux locomotives.
6 d	—	— chemins de fer pour d'autres usages.
6 d	—	— manufactures.
9 d	—	— usines de gaz ou d'électricité.
1 sh	—	— détaillants.

Si le marchand livrait au détaillant plus de 500 T. par an, la marge de profit était portée de 1/. à 1/.3. Elle pouvait être de 2/. pour les ventes traitées directement avec les consommateurs particuliers. En moyenne, ce profit fut de 10 d. par tonne. Lors de négociations antérieures à la promulgation de l'ordonnance, les commerçants avaient demandé 1/.6.

Les prix de détail variant dans de grandes proportions d'une région à l'autre, soit en raison des différences entre les frais de transport, ou simplement parce que le prix taxé sur le carreau n'était pas uniforme (1), le contrôleur chargea les autorités locales de déterminer le montant auquel ils devaient être taxés, mais de façon à ce que le bénéfice par tonne n'excédât pas 1/. Il subordonnait cependant à son homologation l'application des tarifs.

La méthode indiquée précédemment fut employée. On procéda à une détermination rigoureuse du prix de revient, élément par élément, c'est-à-dire du prix sur le carreau, des frais de

(1) Le price of Coal (Limitation) Act 1915, en effet, n'avait pas fixé un seul prix maximum, mais avait stipulé que, dorénavant, chaque qualité de charbon ne pourrait être vendue à un prix excédant de 4/. celui qui était coté à la même époque pendant la période de 12 mois prenant fin au 30 Juin 1914.

transport, de déchargement, de mise en sacs et autres manutentions, de livraisons à domicile, la rémunération des intermédiaires, etc... et l'on y ajouta le bénéfice autorisé par le contrôleur. Ainsi, la tonne de Derbyshire, première qualité qui, en Août 1914, valait 11/.6 sur le carreau et était vendue à Londres 25/.6, était taxée en Août 1918 à 23/.3 sur le carreau et à 43/.6 au détail.

CHAPITRE IV

PRODUCTION

Sous le régime du contrôle proprement dit, toutes les questions relatives à la production, qui jusque-là avaient été de la compétence du *Coal Mining Organisation Committee*, furent confiées à la Section de la Production. Son travail devint bientôt si important qu'il fut nécessaire de la diviser en un certain nombre de sous-sections : travail et salaires, recrutement, fournitures de matériel et de machines, poteaux de mines, chevaux et poneys, questions relatives au *Coal Mines' Control Agreement*.

Les inspecteurs du Home Office, nous le savons, avaient joué au cours de la période de pré-contrôle le rôle de correspondants du *Coal Mining Organisation Committee*. Leur effectif ayant été réduit par la mobilisation, ils n'arrivaient plus à assurer leurs fonctions habituelles d'inspection relative à l'application des lois de protection ouvrière. Aussi, le contrôleur des charbonnages nomma-t-il pour les remplacer cinq ingénieurs rattachés à son propre Département et connus sous le nom de *Production ou Economic Inspectors* (Inspecteurs de la production ou inspecteurs économiques) par opposition à leurs collègues du Home Office. Chacun d'eux fut placé à la tête d'une région et dut tenir la Section de la Production au courant des questions intéressant l'industrie charbonnière. Ils étaient tenus de se réunir, une fois par mois, pour se communiquer leurs observations.

Sous trois titres différents, nous examinerons les principales questions que la Section de Production et ses auxiliaires eurent à traiter.

RECRUTEMENT. — On se souvient qu'au début de 1916, le gouvernement avait décidé de ne plus recruter de mineurs pour l'armée, de peur de voir la production tomber à un niveau trop bas. Peu de temps après, pourtant, on avait commencé à réviser la situation des ouvriers entrés dans les charbonnages depuis le 15 Août 1915. Ceux dont la présence dans les mines n'était pas jugée indispensable par les Cours de Recrutement, étaient incorporés.

L'année 1917 devait amener un changement radical dans cette politique du recrutement. Devant les nécessités militaires, il fallut de nouveau lever des hommes parmi les travailleurs des houillères.

Deux mois avant l'entrée en fonctions du contrôleur, le gouvernement fit savoir à la Fédération des Mineurs de Grande Bretagne qu'il se proposait de recruter 20.000 ouvriers des charbonnages, mais que ces hommes seraient pris parmi ceux venus à l'industrie depuis le 14 Août 1915. On choisirait de préférence les travailleurs de la surface qui pourraient être facilement remplacés, et ceux connus pour leurs absences fréquentes (*persistant absentees*). Les appels au patriotisme des mineurs en vue d'obtenir d'eux un travail plus régulier n'avaient pas donné tous les résultats espérés, aussi pensait-on être plus heureux par cette mesure d'intimidation. Devant l'opposition de la Fédération, le Home Secretary (ministre de l'Intérieur) finit par consentir qu'il ne serait pas tenu compte du passé, en ce qui concerne les absences, mais qu'à l'avenir tous ceux convaincus d'avoir volontairement manqué un certain nombre de postes par semaine, pendant une période de trois mois, seraient incorporés.

Dès sa nomination, le contrôleur fut saisi de cette question du recrutement. Le War Office lui fit savoir que les 20.000

hommes demandés devaient être incorporés pour le 9 Mai et qu'en raison de l'offensive Nivelle, un nouveau contingent de 20.000 hommes également, devait être fourni pour la fin de Juillet 1917.

Restait à décider quelle méthode serait employée pour procéder à ce recrutement, tout en gênant le moins possible la production.

Les travailleurs de la surface ayant été réduits au strict minimum, il ne fallait pas songer à en retirer encore des charbonnages.

Sur la proposition du contrôleur, le gouvernement décida que le reste du contingent demandé — car une dizaine de mille hommes s'étaient déjà engagés volontairement — devrait être fourni sur une base équitable par tous les charbonnages. Pour éviter que la perte de main-d'œuvre fut plus considérable pour les uns que pour les autres, le nombre d'hommes fourni par chacun d'eux depuis le début de la guerre devrait être amené à la moyenne du district. Une fois le contingent de chaque entreprise fixé, on appellerait d'abord les ouvriers entrés dans l'industrie depuis le 14 Août 1915, puis les anciens mineurs ou fils de mineurs de 18 à 25 ans, sauf ceux appartenant à des catégories indispensables, et ensuite, si cela était nécessaire, des hommes plus âgés.

Comme des négociations avaient eu lieu entre le gouvernement et la Fédération des Mineurs au sujet du contingent à fournir, le plan de recrutement fut soumis à la Fédération. Ce fut seulement au cours du mois de Juin qu'elle fit connaître sa réponse. En principe, elle approuvait le plan, mais demandait toutefois que l'on fixât au 14 Août 1914, et non au 14 Août 1915 comme il était prévu, la date à partir de laquelle les ouvriers entrés dans les mines seraient considérés comme nouveaux venus. Elle demandait également que les Cours de Recrutement prissent en considération la situation personnelle de chaque mineur susceptible d'être incorporé.

La mise en application de ce plan de recrutement n'alla sans donner lieu à des difficultés. Des troubles et des menaces de grève se produisirent même dans les Galles du Sud, notamment, où le général Smuts fut envoyé pour calmer l'agitation.

L'Exécutif de la Fédération des Galles du Sud, toujours en tête des mouvements de résistance, procéda à un referendum sur la question de savoir s'il y avait lieu de faire grève pour protester contre l'application des mesures de recrutement. La majorité, heureusement, refusa de le suivre.

La paix de Brest-Litowsk obligea tous les alliés à augmenter encore les effectifs militaires. A la fin de 1917, un nouveau contingent de 50.000 hommes fut, en conséquence, demandé à l'industrie houillère. On pensait que le ravitaillement en charbon n'aurait pas trop à en souffrir : les districts travaillant pour l'exportation chômaient en partie en raison du manque de navires, dû à la guerre sous-marine, et on espérait pouvoir répartir leur personnel disponible dans les autres régions, au moyen d'un système d'offices de placement « *mobility bureaux* ».

Saisie de cette demande de 50.000 hommes, la Fédération des Mineurs, estimant que l'industrie du charbon avait fourni un effort militaire suffisant, décida de procéder à un referendum parmi ses adhérents pour savoir si elle devait donner son assentiment à cette nouvelle mesure, et, dans l'affirmative, si elle devait prêter son concours au recrutement. Le résultat fut négatif sur le premier point ; sur le second, une faible majorité décida que la Fédération aiderait seulement au recrutement des ouvriers entrés dans les mines depuis 1914.

Malgré ce vote défavorable, le gouvernement, ainsi qu'on pouvait s'y attendre, procéda à la levée du contingent.

A la suite de la percée du front anglais, en 1918, il en porta même le chiffre de 50.000 à 100.000 hommes.

Il en résulta bientôt une baisse de production, aggravée par l'épidémie de grippe espagnole qui, dans certaines mines, im-

mobilisa 50 % des ouvriers à la fois. Le gouvernement ramena alors à 75.000 le nombre d'hommes demandés et annonça la démobilisation de 25.000 mineurs inaptes à faire campagne.

Le War Office ne montra pas beaucoup d'empressement pour exécuter cette nouvelle décision, car au mois d'Août 1918, seulement 8.588 hommes sur 25.000 avaient été libérés, tandis que 69.049 sur 75.000 avaient été incorporés.

La production continuant à baisser, le contrôleur demanda de nouveau la libération de 25.000 autres mineurs choisis cette fois parmi les hommes valides, la productivité des blessés et des malades précédemment démobilisés étant insuffisante.

Pendant toute l'année 1917, le gouvernement hésita en somme entre deux préoccupations : d'une part, assurer à l'industrie houillère le nombre de travailleurs nécessaire pour éviter une baisse trop considérable de la production; d'autre part, maintenir les effectifs de l'armée au niveau exigé par la situation militaire.

D'après les événements, selon que l'on eut besoin de renforts ou selon la pénurie de charbon, on prit des hommes à la mine pour les envoyer au front, ou on en fit refluer un certain nombre du front à la mine.

ABSENTEÏSME. — Au cours des deux premières années de guerre, le *Coal Mining Organisation Committee* avait fondé de grands espoirs sur un travail plus régulier des ouvriers pour obtenir une augmentation de la production.

Ses efforts avaient bien provoqué une légère amélioration du rendement individuel, mais, dans l'ensemble, les résultats n'avaient pas été ce que l'on attendait. Aussi, le contrôleur des charbonnages laissa-t-il cette question de « l'absentéisme » au second plan pour donner toute son attention à l'application du système de rationnement et à la réorganisation des transports de charbon, qui répondaient mieux aux nécessités du moment.

La question de l'accroissement de la production redevint cependant d'actualité au cours de l'année 1918.

La situation était alors devenue fort critique. Le recrutement intensif et l'épidémie de grippe étaient cause d'une brusque baisse, sans précédent : tandis que l'extraction avait été de 248.499.240 T. en 1917, elle devait tomber à 227.748.654 T. en 1918.

Pour combler le déficit, on proposa de nouvelles mesures de rationnement en ce qui concerne le charbon, le gaz et l'électricité, ainsi qu'une campagne de propagande parmi les travailleurs des mines en vue de les convaincre de la nécessité d'augmenter leur production par de nouveaux efforts.

Le 10 Août, le Premier Ministre, M. Lloyd George, ouvrait cette campagne devant une assemblée de mineurs des Galles du Sud et, parlant de l'ennemi, leur disait en des termes vibrants qui perdraient de leur force à être traduits : « *Sling coal at them Hurl it in wagon loads ! Every extra wagon load means winning victories which represent liberty, justice and peace throughout the world* ».

Quelques jours après, le contrôleur des charbonnages prononçait un autre discours devant des mineurs et leur donnait lecture de messages de l'Amiral Beatty, de Sir Douglas Haig, du Maréchal Foch et de M. Clemenceau faisant appel à leur patriotisme.

La Fédération Nationale des Mineurs de Grande Bretagne, de son côté, fit son possible auprès de ses adhérents.

C'est également à ce moment que l'on décida de ramener à 75.000 le contingent de 100.000 hommes demandé et de libérer 25.000 mineurs inaptes au service en campagne.

La situation, malgré tous les efforts du gouvernement, resta grave jusqu'à l'armistice.

On décida alors de hâter la démobilisation de 100.000 mineurs.

APPROVISIONNEMENT EN POTEAUX DE MINES ET EN MATERIEL. — Nous avons vu que la hausse des prix des bois d'importation, en 1916, avait conduit le *Coal Mining Organisation Committee* à mettre sur pied toute une organisation pour l'exploitation des forêts d'Ecosse.

La guerre sous-marine faisant en 1917 des ravages de plus en plus considérables parmi les navires marchands, on songea bientôt à réserver le tonnage disponible aux importations de première nécessité. Le gouvernement prohiba, en conséquence, l'importation des bois, sauf en cas de licence délivrée à titre exceptionnel par le *Department of Import Restrictions*.

A la suite de cette mesure, le contrôleur, qui s'était fait représenter par ses inspecteurs de la production dans les comités mixtes de propriétaires de charbonnages et de propriétaires de forêts, tenta, dans toute la mesure du possible, d'intensifier l'exploitation des forêts écossaises : des prisonniers de guerre furent accordés en grand nombre; on transforma des mineurs en bûcherons; on fit venir de la main-d'œuvre spécialisée du Canada, etc...

Au cours de l'été 1917, un *Contrôleur des approvisionnements en bois* ayant été nommé, le contrôleur des charbonnages lui passa les fonctions qu'il avait exercées jusque là pour le ravitaillement des mines en poteaux.

A peu près à la même époque, la situation des charbonnages, notamment dans les Galles du Sud, devint assez difficile en raison du manque de bois. Certains d'entre eux furent même obligés d'arrêter l'extraction un ou deux jours par semaine. On autorisa alors l'importation de 100.000 tonnes de bois des pays scandinaves.

L'approvisionnement des mines en matériel donna également lieu à une réglementation minutieuse. Au moins de Mars 1917, en vertu des pouvoirs qu'il tenait de la D. O. R. A., le ministre des munitions décida qu'à l'avenir toutes les entre-

prises placées sous ses ordres devraient observer, quant à leurs livraisons, un ordre de priorité strictement déterminé. Les commandes étaient classées selon leur degré d'importance au point de vue de la défense nationale. Les mines obtinrent un rang assez satisfaisant.

Comme le prix du matériel avait beaucoup augmenté du fait de la guerre et qu'il ne fallait pas surcharger les usines de commandes, le contrôleur facilita la récupération du matériel vieux ou abandonné. Une nouvelle sous-section fut créée, dont le but fut de mettre en présence vendeurs et acheteurs. On éliminait ainsi les intermédiaires.

Notons également que, par suite d'une pénurie de fourrage due aux besoins importants de l'armée, les mines se virent privées d'une partie des approvisionnements dont elles avaient besoin pour leurs chevaux. Là aussi, il fallut procéder au rationnement.

CHAPITRE V

SALAIRES

Au début de 1915, la hausse du coût de la vie avait provoqué de la part des mineurs une demande générale d'augmentation, égale pour tous les districts à 20 % des salaires effectifs du moment (taux de base plus pourcentage)

L'accord n'ayant pu se faire avec les patrons, M. Asquith avait été chargé de régler le différend par arbitrage. Il s'était prononcé, on s'en souvient, en faveur du principe de l'augmentation, mais avait laissé aux Conseils de Conciliation de chaque région le soin d'en fixer le montant. Il s'était en somme inspiré du grand argument des propriétaires de charbonnages, d'après lequel les questions de salaires doivent être réglées sur une base régionale et non locale, du fait que la situation des entreprises varie selon les districts.

Au mois d'août 1917, une nouvelle demande d'augmentation, fondée également sur la hausse du coût de la vie, devait se produire, mais cette fois la Fédération s'adressa directement au gouvernement.

La situation était alors la suivante : l'indice du coût de la vie, par rapport à Juillet 1914, venait de passer à 180, tandis qu'en moyenne les salaires des mineurs avaient augmenté de 40 % seulement.

Désireux simplement de retrouver leur salaire réel d'avant guerre, mais sans autre prétention comme certains l'ont af-

firmé, ils faisaient réclamer par la Fédération une augmentation de 25 % des salaires effectifs du moment, représentant 35 % des salaires d'avant guerre.

Il était cette fois difficile de renvoyer les mineurs devant leurs Conseils de Conciliation respectifs. La situation s'était en effet considérablement modifiée : depuis le *Coal Mines' Control Agreement* qui avait rendu les charbonnages solidaires les uns des autres, on ne pouvait plus arguer du fait que la situation des entreprises varie d'un district à l'autre. Le fond de compensation devait permettre de secourir les entreprises incapables de supporter une hausse des salaires hors de proportion avec leur propre prospérité.

Le régime artificiel des prix institué depuis la guerre avait, d'autre part, rendu impossible le fonctionnement des conseils de conciliation et avait conduit le gouvernement à prendre en main le contrôle complet de l'industrie charbonnière.

Il était normal, dans ces conditions, que le gouvernement ou son représentant, le contrôleur, qui avait traité directement avec l'élément patronal, traitât maintenant avec l'élément ouvrier.

Aussi, le contrôleur entra-t-il en pourparlers avec la Fédération.

Tout d'abord, il s'attacha à démontrer à ses représentants les conséquences qu'entraînerait la hausse des salaires envisagée : les bénéfices de l'industrie de £ 6.500.000 seraient réduits £ 1.500.000 et ne suffiraient pas pour assurer aux entreprises leur bénéfice garanti. L'Etat serait donc obligé de subventionner le fonds de compensation au détriment du contribuable ou de faire retomber, en élevant le prix du charbon, le fardeau de l'augmentation sur le consommateur. Comme ce dernier avait été jusqu'alors favorisé par le *Price of Coal (Limitation) Act 1915*, ce serait fort probablement à l'alternative de l'augmentation de prix que l'on se résoudrait.

Le principe de l'augmentation reconnu, on ne pouvait,

cependant, tabler sur une hausse du coût de la vie de 80 %, bien que ce chiffre ne fut pas contesté. Le contrôleur de l'alimentation, inquiétée par la vie chère, se proposait en effet de prendre un certain nombre de mesures qui, on l'espérait, ramèneraient bientôt la hausse à 60 %.

Une augmentation de 15 % des salaires suffirait donc, en principe, pour la compenser.

Il fallait cependant tenir compte d'un fait nouveau. La hausse du coût de la vie ne se faisant sentir que sur un certain nombre d'articles de première nécessité, entraînait donc, *grosso modo*, une dépense égale pour tous les ouvriers, quel que fut le taux de leur salaire. Il y avait donc lieu de se départir de la règle des augmentations proportionnelles, soit au salaire de base, soit au salaire effectif, et d'accorder une augmentation égale pour tous « *flat rate advance* ».

Les ouvriers acceptèrent le principe des « *flat rate advances* » et après discussion sur le montant de l'indemnité de vie chère, on finit par convenir qu'elle serait de 1/.6 par jour pour les adultes et de 9 d pour les jeunes gens de moins de 16 ans. Il fut également prévu qu'elle serait payée en cas de chômage dû à la fermeture de la mine, ainsi qu'en cas d'absences involontaires. Quand il était d'usage dans un district de ne travailler que 5 jours par semaine, elle devait être payée pour la semaine entière.

Quant à l'augmentation du prix du charbon destinée à compenser cette augmentation de salaires, elle était fixée à 2/.6 par tonne.

Les propriétaires de charbonnages critiquèrent âprement le système des indemnités fixes que l'on instituait, car ils y voyaient une grave atteinte au principe de la rémunération selon la productivité de l'ouvrier. L'avenir devait prouver que ces critiques n'étaient pas tout à fait injustifiées : deux ans après, le montant total des indemnités de vie chère (augmentation de 1917 et de 1918, plus salaire Sankey) avait atteint 5/. et constituait un mi-

nimum de salaires sur lequel l'ouvrier pouvait toujours compter, quel que fut son rendement.

Pour parer à cet inconvénient, tout en respectant le principe d'après lequel l'indemnité devait être égale pour tous, on aurait pu, semble-t-il, exprimer celle-ci sous forme de pourcentages du salaire, différents pour les diverses catégories d'ouvriers, mais établis de telle façon, précisément, que le montant de l'augmentation fut égal pour tous. Le système aurait, il est vrai perdu de sa simplicité.

Quant à une augmentation exprimée sous forme d'un pourcentage des salaires égal pour tous les ouvriers, on ne pouvait l'envisager, car elle aurait abouti à la négation du principe de l'indemnité égale pour tous. Les ouvriers les mieux payés se seraient trouvés indûment favorisés et auraient eu tendance à fournir un rendement moins élevé.

En juin 1918, à la Conférence annuelle de la Fédération Nationale des Mineurs, les représentants des différents districts, se basant sur la hausse du coût de la vie, réclamèrent de nouveau des augmentations variant entre 25 et 100 %.

L'Exécutif décida de demander pour tous une indemnité de vie chère fixe, arguant de ce que « cette augmentation, destinée à compenser la hausse du coût de la vie, était autant, sinon plus, indispensable aux ouvriers les moins payés de la surface et du fond, qu'aux haveurs et autres travailleurs de catégories mieux rétribués. » Quant au montant de cette augmentation, il serait égal à celui de la précédente : 1/.6 et 9 d respectivement.

Le 30 juin 1918, le gouvernement donna satisfaction intégrale aux mineurs, mais comme il en résultait une dépense supplémentaire pour l'industrie, il autorisa une augmentation de prix de 1/.6 pour les charbons consommés en Angleterre et de 2/. pour ceux exportés.

De plus, le Département du Contrôle garantit, à partir du 30 juin 1918, le paiement des deux indemnités de 1917 et 1918.

Ainsi qu'on a pu s'en rendre compte au cours de ce chapitre, les événements, somme toute le contrôle gouvernemental et la hausse des prix, avaient permis aux mineurs d'obtenir, à titre provisoire, il est vrai, ce qu'ils avaient revendiqué en vain avant la guerre : la détermination des salaires sur une base nationale et non plus régionale.

Au cours de l'été 1918, avant la fin des hostilités par conséquent, la Conférence annuelle des mineurs tenue à Southport, décida que dès la conclusion de la paix, une action serait entreprise ayant pour objet de consolider l'avantage obtenu par la création d'un conseil de conciliation national.

En même temps, elle décidait que son programme d'après guerre comporterait également la revendication d'une semaine de travail de 5 jours et la journée de 6 heures (en réalité 6 h. 37 en moyenne, étant donné la façon adoptée en Angleterre pour déterminer le début et la fin de la journée).

Pour réaliser ce programme, l'alliance avec les cheminots et les ouvriers des transports devait être réalisée.

En même temps, commençait dans les différents districts, une campagne en faveur de la nationalisation des charbonnages.

CHAPITRE VI

LES COMITES INSTITUES POUR EXAMEN DES MESURES A PRENDRE APRES LA GUERRE

A aucun moment, le système de contrôle décrit au cours des deux titres qui précèdent ne fut considéré par les partis gouvernementaux comme devant être maintenu après la guerre, même partiellement. Libéraux et conservateurs se trouvaient d'accord pour reconnaître que les diverses mesures prises pendant les hostilités, ayant été imposées par les événements, devraient être supprimées dès que la situation serait redevenue normale. Tous admettaient cependant que ce retour à la liberté ne pourrait être effectué d'un seul coup et qu'il y aurait lieu de procéder par étapes. Les diverses pièces du mécanisme avaient bien été, disait-on, montées au fur et à mesure des difficultés nouvelles; quoi de plus logique que leur suppression dans l'ordre où ces difficultés disparaîtraient; ordre qui serait fort probablement inverse de celui où elles s'étaient présentées?

Seuls, les travaillistes, primitivement hostiles à l'institution du contrôle proprement dit, se montraient favorables à son maintien. Le contrôle était en effet un pas de fait vers la nationalisation et il importait de ne pas revenir en arrière. On aviserait par la suite à l'expropriation des propriétaires actuels et à l'institution d'un régime des mines purement socialiste.

Dans ces conditions, le gouvernement aurait dû, semble-t-il, prévoir et préparer minutieusement la suppression progressive

du contrôle; un plan mûrement réfléchi de « de-control » comme on dit en Angleterre, aurait dû se trouver tout élaboré au moment de l'armistice. Nous allons voir qu'il n'en fut rien.

En 1946, cependant, c'est-à-dire au cours de la période de pré-contrôle, il s'était préoccupé de savoir quelle serait la situation de l'industrie du charbon britannique après la guerre, notamment en ce qui concerne les exportations et la concurrence internationale. Un comité de quelques experts avait été institué avec mission d'étudier la question et de proposer les mesures à prendre en vue de sauvegarder la situation prépondérante du Royaume Uni.

Le 27 Avril, le comité avait déposé un rapport. Il insistait longuement sur l'importance primordiale des exportations de charbon en ce qui concerne la prospérité du pays et sur la nécessité de reconstituer rapidement la marine marchande britannique. Le sommaire de ses conclusions, reproduit ci-après, contenait un certain nombre de recommandations touchant la démobilisation des mineurs, la suppression du contrôle, la concession obligatoire de certaines facilités d'exploitation, etc...

Sommaire des Conclusions

Le comité recommande :

1° Que la politique du pays tende à maintenir et, si possible, à augmenter le commerce d'exportation du charbon.

2° Que toutes les restrictions à la liberté d'exportation du charbon, imposées pendant la guerre, y compris le système actuel des licences, soient abrogées dès que possible, après la fin des hostilités.

3° Qu'afin de protéger les intérêts du commerce d'exportation, non seulement du charbon mais aussi des autres produits, la marine marchande ennemie soit confisquée à la fin des hostilités, au profit de ce pays et de ses alliés.

4° Qu'à la fin des hostilités, tous les hommes qui avant la guerre étaient employés dans les charbonnages soient au plus tôt libérés du service militaire, et que tous efforts soient faits par les propriétaires de charbonnages pour réinstaller ces hommes dans leurs occupations antérieures, dans la mesure du possible.

5° Que l'attention des propriétaires de charbonnages soit attirée sur la nécessité d'introduire dans leurs entreprises, toutes les fois que cela est possible, le matériel le plus moderne, en vue d'accroître le rendement individuel.

6° Que les mineurs, dans tous les bassins houillers, soient encouragés à augmenter leur rendement. Que les restrictions en vigueur touchant à la production soient supprimées. Que des dispositions soient prises pour récompenser les mineurs de l'augmentation de leurs efforts.

7° Qu'un tribunal soit institué par la loi avec le pouvoir de rendre obligatoire : a) la concession de droits de passage, aussi bien au fond qu'à la surface, en cas d'opposition injustifiée, et de déterminer les conditions dans lesquelles cette concession devra être faite; b) l'octroi aux exploitants et aux locataires des mines de facilités pour la construction sur les terrains voisins des charbonnages, de cokeries, fabriques de produits chimiques, habitations ouvrières et de déterminer les conditions d'octroi de ces facilités.

8° Que les dispositions de la loi relatives au droit de soutien soient amendées de façon à réduire au minimum les pertes de charbon occasionnées par le soutien du terrain, des bâtiments, des voies ferrées ou des canaux.

9° Que les propriétaires de charbonnages et les exportateurs intéressés par un même marché coopèrent pour empêcher ce marché de passer hors du contrôle britannique, et pour créer des conditions satisfaisantes pour le déchargement et le transport du charbon britannique à l'étranger, quand elles sont imparfaites.

10° Qu'une enquête soit faite en ce qui concerne le matériel des ports d'exportation, en vue de le moderniser.

11° Que des statistiques du commerce d'exportation du charbon britannique et des charbons qui le concurrencent sur les marchés étrangers soient mises chaque mois à la disposition des personnes intéressées dans l'exportation du charbon, ainsi que des renseignements sur le montant des offres britanniques sur ces marchés et des conseils en vue de développer ce commerce.

Deux autres comités institués pendant la guerre, le *Coal Conservation Committee* et le *Acquisition and Valuation of Land Committee*, méritent également d'être mentionnés ici, bien qu'ils ne concernent pas directement la suppression du contrôle. Leurs rapports contiennent un certain nombre de recommandations intéressantes au sujet des réformes à effectuer dans l'industrie charbonnière.

COAL CONSERVATION COMMITTEE. — Depuis longtemps l'attention du grand public a été attirée sur l'épuisement rapide des richesses du sol : charbon, pétrole, forêts, etc. En 1909, le président Roosevelt avait même manifesté l'intention de réunir une conférence mondiale à ce sujet. Bien avant lui, en Angleterre, Jevons, dans son ouvrage, *The Coal Question*, avait averti ses compatriotes du gaspillage des réserves houillères britanniques.

En 1911, la question avait été soumise au Parlement de Lon-

dres. On parla bien de nommer un comité d'experts, mais l'application de la loi minière de 1911 d'abord, la grève de 1912 ensuite, puis la déclaration de guerre firent que cette nomination fut sans cesse ajournée.

Ce n'est qu'à l'époque où la question des économies avait pris toute son actualité, en 1916, que M. Asquith institua le *Coal Conservation Committee*, sous la présidence de Lord Haldane et, selon les termes du décret, le chargea d'étudier :

1°) Quelles améliorations peuvent être réalisées dans les méthodes d'exploitation minière actuelle pour éviter les pertes de charbon et réduire au minimum le coût de production ;

2°) Quelles améliorations peuvent être réalisées dans les méthodes actuelles d'emploi du charbon dans la production de la chaleur, de la lumière et de la force motrice, ainsi que dans la récupération des sous-produits, en vue d'obtenir les plus grandes économies possibles dans cette production et un rendement plus avantageux du charbon ;

3°) S'il est désirable, en vue de maintenir notre situation industrielle et commerciale, que des mesures soient prises (et dans l'affirmative quelles sont ces mesures) pour assurer la mise en valeur de nouveaux bassins houillers et l'exploitation rationnelle des anciens.

Composé uniquement de techniciens auxquels il faut cependant ajouter un représentant des mineurs, M. Smillie, ce comité qui, par suite, fut rattaché au Ministère de la Reconstruction, se divisa, pour se faciliter la tâche, en cinq sous-comités : exploitation minière, production et transmission de force motrice, métallurgie, combustion, géologie. Chacun de ces sous-comités eut la faculté de s'adjoindre de nouveaux membres par cooptation.

Certaines recherches relatives à un meilleur rendement calorifique du charbon nécessitant des travaux pratiques, le comité obtint du gouvernement la création d'un véritable laboratoire, le *Fuel Research Board*.

Etant donné le caractère purement technique des recherches du *Coal Conservation Committee*, nous n'aborderons pas l'étude de ses différents rapports. Nous nous bornerons à mentionner celles de ses recommandations qui rentrent dans le cadre de notre étude. Parmi elles, il faut signaler : la demande de création d'un Ministère des Mines à qui seraient confiés tous les pouvoirs relatifs aux mines, jusqu'alors exercés par le Board of Trade, le Home Office et le Board of Education, ainsi que l'application des mesures de réglementation à venir; la recommandation faite au gouvernement d'entreprendre lui-même les travaux de sondage et de faire mettre à jour la carte géologique du pays; la critique de la pratique des barrières que les exploitants sont obligés de laisser aux limites de leurs concessions; enfin, et surtout, les suggestions relatives à l'industrie électrique.

On se souvient que pour réaliser des économies de charbon, on avait, sur les conseils de M. Charles Mertz, relié les unes aux autres les centrales électriques d'une même région. Les samedi et jours de fête, une seule d'entre elles continuait à marcher à plein rendement, tandis que les autres pouvaient laisser tomber leurs feux.

M. Mertz, qui avait été nommé membre du *Coal Conservation Committee*, fit adopter par celui-ci ses idées sur la réorganisation complète de l'industrie électrique britannique. On conseillait, pour l'avenir, la création d'immenses centrales à proximité des charbonnages ou des chutes d'eau et, dans la mesure du possible, le plus près des régions de grosse consommation. Les centrales seraient reliées entre elles ainsi qu'à des sous-stations de transformation. Un vaste plan d'électrification serait en somme mis à exécution.

Le comité estimait que pour produire la quantité d'électricité alors consommée, l'industrie réorganisée n'aurait besoin que de 25.000.000 tonnes de charbon par an, au lieu de 80.000.000, soit une économie de 55.000.000 tonnes ou de £ 27 millions, en comptant le charbon au prix d'avant-guerre (10/. par tonne).

De plus, comme le combustible serait employé selon des méthodes rationnelles permettant la récupération des sous-produits, des sommes considérables viendraient s'ajouter à l'économie proprement dite de charbon : le Comité évaluait à un total de £ 100 millions, l'intérêt qu'il y avait à réaliser ses suggestions.

ACQUISITION AND VALUATION OF LAND COMMITTEE.
(*Comité pour l'acquisition et l'évaluation des terres*). — Nous savons que le régime de propriété des gisements miniers ne va pas sans présenter certains inconvénients. L'exploitant se voit souvent imposer des conditions exorbitantes. Parfois, le propriétaire du gisement refuse purement et simplement, pour des raisons même futiles, de lui consentir des baux. Il se peut encore que le propriétaire soit incapable, ou bien inconnu. En cas de copropriété, un seul des propriétaires peut s'opposer à la concession d'un bail.

De telles entraves à l'exploitation des couches de charbon semblaient en 1914 toutes naturelles puisqu'elles provenaient d'un régime de liberté économique. Il fallut la guerre pour mettre en relief le préjudice qu'elles pouvaient causer à l'intérêt national. Instruit par l'expérience, le gouvernement estima qu'il convenait de remédier à ces inconvénients de façon définitive. Selon sa méthode habituelle, il institua un Comité, l'*Acquisition and Valuation of Land Committee* et, entre autres questions, le chargea d'étudier celle des royalties.

Le rapport de ce comité, déposé en 1919 seulement, énumère 14 chefs d'accusation contre le régime de l'accession. Nous aurons l'occasion de les étudier en détail dans un chapitre ultérieur sur la nationalisation des mines. Contentons-nous de noter pour le moment que, pour supprimer ces défauts, le comité ne préconisait pas, comme on pourrait s'y attendre, le rachat des droits miniers par l'Etat, la nationalisation des gisements, pour employer l'expression anglaise. Il conseillait simplement au gouvernement d'instituer un tribunal spécial, en dehors de

l'ordre judiciaire, qui obligerait les propriétaires récalcitrants à consentir des baux miniers et autres droits accessoires, moyennant une juste indemnité. Il recommandait en somme le maintien de la mesure prise en 1918 par le contrôleur des charbonnages.

Remarquons également que dans l'article 7 du sommaire de ses conclusions, le comité institué en 1918 par le Board of Trade pour procéder à une enquête sur la situation probable de l'industrie après la guerre, avait fait des recommandations analogues, bien que moins énergiques. Le tribunal prévu par ce comité aurait eu simplement le droit de rendre obligatoire la concession des droits de passage et l'octroi de facilités pour l'entreprise de travaux à la surface.

TROISIÈME PARTIE

Le Retour à la Liberté et la Lutte pour la Nationalisation

CHAPITRE PREMIER

PREMIÈRES MESURES TENDANT A LA CESSATION DU CONTROLE

La diminution de production qui s'était manifestée au cours de l'année 1918 et s'était même aggravée pendant les derniers mois de guerre, avait donnée de sérieuses inquiétudes au gouvernement. Aussi, dès la cessation des hostilités, son premier soin fut-il d'ordonner la démobilisation rapide de 200.000 mineurs. Fin décembre, 50.000 avaient déjà rejoint la mine, fin février 112.000 et fin avril 163.670.

A la Conférence de Southport, tenue le 14 Janvier 1919, les mineurs demandèrent même que des mesures spéciales fussent prises pour la démobilisation de leurs camarades. Le gouvernement leur fit alors savoir qu'il lui était impossible de les traiter plus favorablement que les ouvriers des autres industries.

On avait espéré que cette augmentation du personnel amènerait un relèvement considérable de la production. L'avenir devait démontrer l'exagération de ces prévisions. En effet, malgré l'accroissement de main-d'œuvre, la production atteignait en 1919 seulement 229.779.517 T. contre 227.748654 T. en 1918 et 248.499.240 T. en 1917.

Tandis que le rendement par homme était, par rapport à 1913, de 0,96 % en 1917 et de 0,94 % en 1918, il tombait à 0,89 % en 1919. Dans certains milieux, on imputa toute la responsabilité de cette baisse de la productivité des ouvriers sur leur peu d'ardeur au travail. La vérité est beaucoup plus complexe : l'on doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs dont l'action se combina pour agir dans le même sens, savoir :

1°) Les mines étaient en mauvais état et manquaient de matériel;

2°) Les mineurs démobilisés n'avaient pas encore retrouvé toute leur habileté, leur endurance d'avant-guerre;

3°) Les salaires étaient élevés. Or, en pareille circonstance, le rendement a souvent tendance à baisser, momentanément tout au moins. Les indemnités de vie chère et le salaire Sankey (5 /. au total) payés à l'ouvrier en tout état de cause, augmentaient encore cette tendance. En 1920, ce facteur, il faut le reconnaître, devint encore plus important du fait de nouvelles augmentations uniformes.

4°) Les moyens de transport pour dégager le carreau des mines, de même que les chantiers situés au fond, faisaient défaut;

5°) A partir du 16 juillet 1919, il fallut en outre tenir compte de la réduction de la durée des postes : 7 heures au lieu de 8; ce qui d'après les estimations devait entraîner une diminution de rendement de 10 % environ;

6°) Les ouvriers firent même valoir qu'on les employait de préférence aux travaux de remise en état des mines plutôt qu'à l'extraction. Du fait du régime des bénéfices institué par le

Coal Mines' Control Agreement, disaient-ils, des propriétaires de charbonnages préféraient exploiter les gisements moins riches et se réserver les plus productifs pour l'avenir (1).

La signature de l'armistice devait produire dans la situation du commerce du charbon une amélioration autre que l'augmentation de production provenant de la démobilisation des mineurs : les transports par mer allaient désormais être rendus plus faciles. Les pertes de la marine marchande mondiale, certes, s'élevaient encore à 1.825.659 tonnes de portée en lourd (2). Mais l'activité des chantiers anglais, américains et japonais devait rapidement combler ce déficit. Les frets furent en conséquence bientôt réduits et, le 30 juillet 1919, une ordonnance décidait même la suppression entière du contrôle limitatif de leur taux. Le Contrôleur de la Navigation se réservait cependant la faculté d'autoriser ou non les voyages.

Si la cessation des hostilités permit de résoudre le problème de la main-d'œuvre et celui des transports par mer, la crise des transports par chemin de fer, au contraire, ne fit guère que s'aggraver pendant toute l'année 1919. Au cours de l'été 1919, une détente s'était cependant produite et le gouvernement avait cru le moment venu pour supprimer le système de réorganisation des transports de charbon institué par le *Coal Transport Order* le 4 juillet 1917. La mesure était quelque peu prématurée et les mêmes inconvénients qui avaient motivé l'Ordonnance de 1917 devaient de nouveau se produire. On avait présumé à tort que les courants commerciaux reprendraient rapidement leur niveau d'avant-guerre. Ainsi, tandis qu'en 1914, 61 % de la production houillère des Galles du Sud étaient expédiés par mer, avec un

(1) (La baisse du rendement individuel s'accroît encore en 1920. Il tomba alors au chiffre de 0,77 %, du fait de la réduction de la durée des postes.

(2) Les pertes totales étaient estimées à 15.067.859 tonnes, mais elles avaient été compensées en grande partie par 10.849.527 tonnes de navires neufs et 2.392.673 tonnes de prises, soit une perte nette de 1.825.659 tonnes.

trajet de voie ferrée de 23 milles en moyenne, en 1919, 39,5 % seulement étaient acheminées ainsi et 60,5 % faisaient au contraire un trajet moyen de 200 milles par voie ferrée. La pénurie des wagons se faisait d'ailleurs toujours sentir.

La situation ne se rétablit vraiment qu'à partir de 1920.

Il est aisé de comprendre que les améliorations dans la production et les transports maritimes exposées ci-dessus ne suffisaient pas pour permettre la suppression rapide des mesures de contrôle. La production surtout était nettement insuffisante et un retour par trop brusque à la liberté aurait, sans aucun doute, porté préjudice au consommateur britannique au profit de l'étranger. Non seulement les prix auraient monté considérablement, mais les quantités produites n'auraient pas suffi pour alimenter l'intérieur du pays et en même temps satisfaire la demande extérieure.

Le département du contrôle fut donc maintenu en fonctions et le contrôleur conserva tous les pouvoirs qui lui avaient été accordés (1). Sir Guy Calthrop fut emporté au mois de février 1919 par l'épidémie de grippe et il fut remplacé par Sir Evan Jones. Celui-ci ne resta pas longtemps en fonctions : Il démissionna au mois de décembre de la même année et M. A. R. Duncan devint alors contrôleur des charbonnages.

Le régime des exportations fut de bonne heure l'objet d'un certain nombre de modifications. Tout d'abord, on étendit à la Belgique, dès qu'elle fut évacuée par l'ennemi, le bénéfice des accords franco et italo-britannique de 1916. A partir du 1^{er} février 1919, l'Amirauté décidait qu'elle ne livrerait plus de charbon aux gouvernements français et italien, ainsi qu'elle l'avait fait pendant la guerre pour les faire profiter des prix avantageux qui lui étaient consentis. Les exportateurs accueillirent cette mesure avec satisfaction. Au mois de mars 1919, le contrô-

(1) Il employait alors 910 personnes, dont 530 à Londres, et ses frais généraux pour l'exercice 1919 furent de £ 250.000.

leur supprima le *Coal Exports Committee* en tant qu'organisme propre, mais comme ses attributions passèrent entièrement au département du contrôle, il n'y eut, au fond, rien de changé. Le système des licences fut conservé, mais elles furent octroyées aux neutres avec plus de libéralité. Notons également qu'à partir du 15 mai 1919, l'obligation imposée aux exportateurs de se faire payer en monnaie étrangère fut abrogée pour tous pays, sauf la Hollande et l'Espagne.

Une mesure beaucoup plus importante fut prise à l'égard des alliés. On a vu comment les accords de 1916, relatifs au prix d'exportation, leur avaient accordé un traitement plus favorable qu'aux neutres : tandis qu'aucune limite n'avait été prévue pour ces derniers, des prix maxima avaient été consentis aux alliés. Puis, en 1917, ces prix maxima avaient été transformés en prix fixes et des prix minima avaient été imposés aux neutres. Avec la guerre, la solidarité interalliée prit fin. En matière d'exportations de charbon, comme en toutes choses d'ailleurs, le gouvernement britannique résolut de reprendre sa liberté. Sans tenir compte de la situation difficile de la France, privée de ses houillères que l'ennemi avait intentionnellement dévastées, il remplaça, le 28 mai 1919, les prix fixes consentis antérieurement aux alliés par des prix minima. Les comités locaux de répartition des commandes institués par l'accord franco-anglais du 25 mai 1916, n'avaient plus leur raison d'être, puisqu'ils avaient été établis pour éviter la concurrence entre acheteurs d'un même pays allié; aussi, furent-ils supprimés.

Ces prix minima fixés pour les alliés furent par la suite élevés à plusieurs reprises, tandis que les prix intérieurs ne suivaient pas une hausse parallèle. D'autre part, la différence qui existait entre les prix aux alliés et les prix aux neutres disparut peu à peu. Ainsi en juillet et août 1919, le gros Blythe 1^{er} qualité était coté 70/. pour les alliés, et 90/. pour les neutres; en septembre 90/. et en octobre 95/. contre 100/; en novembre 97/. 6 contre 100/; en décembre la marge disparaît.

« Par cette politique des prix, le gouvernement britannique
« s'efforçait de vendre tout le charbon exporté au plus haut
« prix possible, dans le but d'alourdir le prix de revient des
« industries étrangères concurrentes et de procurer à l'Angle-
« terre les ressources maxima, tout en soutenant son
« change » (1).

Ce fut seulement à partir du 1^{er} janvier 1920 qu'on supprima le régime des licences d'exportation; encore fut-il maintenu pour la Russie et les pays ex-ennemis. Le contrôleur continua à subordonner chaque chargement à son autorisation. Comme la production eut encore tendance à baisser par la suite, il estima nécessaire d'allouer à chaque district d'exportation, à partir du 7 juillet 1920, des contingents qu'il ne pourrait dépasser. Le total de ces contingents d'exportation fut fixé à 1.150.000 T. par mois, dont 750.000 pour la France et 350.000 pour l'Italie. Les *District Coal and Coke supplies Committees* furent chargés de la sous-répartition entre les différents charbonnages et de la fourniture des quantités prévues pour chaque district.

Quant aux restrictions à la consommation domestique, elles furent supprimées par échelons. On commença par augmenter, à partir du 1^{er} janvier 1919, les quantités de gaz et d'électricité allouées par le *Household Fuel and Lighting Order 1918*. Une ordonnance du 23 juin 1919 édicta la même mesure en ce qui concerne le charbon. Le rationnement fut même supprimé entièrement pour les petits consommateurs. Mais la disposition limitant les quantités pouvant être livrées en une fois aux particuliers fut maintenue en vigueur. A partir du 11 octobre, le contrôleur autorisa les livraisons d'une tonne à la fois.

Le *Household Fuel and Lighting Order 1918* fut définitivement abrogé le 17 octobre 1919, en ce qui concerne le coke, le gaz, l'anthracite et l'électricité.

(1) M. Olivier. La Politique du Charbon (1914-21), p. 71.

A la fin de 1920, toutes les mesures restrictives de la consommation et des exportations, sauf en ce qui concerne les contingents alloués, avaient disparu. Subsistaient encore à cette époque, la taxation des prix et la limitation des bénéfices, c'est-à-dire la pièce essentielle du système qui nécessitait pour son fonctionnement la vaste machine administrative du département du contrôle. La suppression de ces mesures étant intimement liée à des questions de salaires et d'agitation ouvrière, nous l'exposerons dans un chapitre ultérieur, de front avec ces questions.

CHAPITRE II

L'AGITATION OUVRIERE APRES L'ARMISTICE LA COMMISSION DE L'INDUSTRIE DU CHARBON (Commission Sankey)

SA PREMIERE SERIE DE RAPPORTS ET LEUR APPLICATION

Grâce à son action pendant la guerre, en vue de la défense des intérêts des travailleurs des charbonnages, la Fédération des mineurs de Grande Bretagne se trouva, à la fin des hostilités, dans une situation plus forte que jamais. Le nombre de ses adhérents de 673.000 en 1914, d'après les chiffres officiels (1), passait en 1918 à 768.000. Elle avait réussi, de plus, à obtenir l'affiliation de quelques unions jusque-là indépendantes, telles que l'Union Nationale des Ouvriers des Cokeries et celle des Mécaniciens de Charbonnages. Certains spécialistes, cependant, continuaient à adhérer à de vieilles unions de métier.

Non seulement la Fédération s'était accrue en nombre, mais l'état d'esprit de ses troupes s'était sensiblement modifié. Tandis que, avant la guerre, les revendications des mineurs tendaient surtout à l'amélioration de leur situation matérielle, une autre préoccupation, d'ordre moral celle-là, ou plutôt politique si l'on préfère, passait maintenant au premier plan : la nationalisation. Et par nationalisation il faut se figurer non pas l'étatisation bureaucratique de l'industrie, mais l'institution d'un système d'exploitation à fins collectives dirigé conjointe-

(1) On sait que les chiffres officiels sont bien au-dessous de la vérité, étant établis d'après les sommes versées à titre de cotisation. Or, les jeunes gens de moins de 16 ans payent moitié moins que les adultes.

ment par l'Etat et les mineurs. Les idées du trade-unionisme industriel, du néo-syndicalisme, en d'autres termes, pour des Français, prenaient le dessus des vieux principes fabiens.

A quici doit-on attribuer ce changement dans la mentalité des mineurs ? Principalement, sans doute, au courant général de mécontentement qui se manifestait dans la classe ouvrière. En Angleterre, comme dans les autres pays d'ailleurs, cette surexcitation des esprits était due aux bénéfices considérables réalisés par les industriels, malgré la sévérité des lois fiscales ; à la hausse continue du coût de la vie distançant sans cesse les augmentations de salaires ; à la croyance vague entretenue au cours des hostilités, que le retour de la paix amènerait des transformations sociales importantes.

Quoi qu'il en fut, les mineurs n'étaient pas les seuls à demander la nationalisation de leur industrie : les cheminots avaient entrepris une campagne analogue. Du reste, l'action de ces deux groupements professionnels était motivée par des raisons plus spéciales. Dans les deux cas, il s'agissait d'industries contrôlées pendant la guerre ; les ouvriers pouvaient croire le moment venu d'empêcher leur restitution aux exploitants capitalistes et d'obtenir leur réorganisation sur de nouvelles bases.

Le succès du mouvement qui avait abouti à la nomination de délégués d'atelier et de conseils d'usine, favorisait également cette campagne pour la nationalisation. Dans les charbonnages, ce mouvement s'était manifesté par l'institution de conseils paritaires chargés des questions d'absentéisme et qui, dans de nombreux cas, cherchaient à augmenter leurs attributions.

Notons également qu'à côté des deux courants en faveur de la nationalisation, toutes les trade-unions revendiquaient des avantages matériels, notamment la réduction de la durée du travail et des augmentations de salaires.

C'est à la Conférence annuelle de Southport, au cours de l'été 1918, comme nous le savons déjà, que les mineurs don-

nèrent une forme concrète à leur programme. Ils décidèrent d'entreprendre, dès la fin des hostilités, une campagne en faveur de la nationalisation et d'entrer en pourparlers pour l'obtention d'une augmentation de salaire et la réduction de la durée des postes de 8 heures à 6 heures.

Aussitôt l'armistice conclu, l'Exécutif de la Fédération, agissant conformément aux décisions de Southport, fixait à 30 % des salaires, déduction faite seulement de l'indemnité de vie chère de 3/., le montant de l'augmentation réclamée. Puis, il transmettait au gouvernement les diverses demandes des mineurs. Quelques jours après, avait lieu à Southport une conférence spéciale. Elle revendiquait à son tour un régime de faveur pour les mineurs : démobilisation immédiate, paiement des blessés démobilisés d'après leur capacité de production d'avant-guerre, paiement des démobilisés en état de chômage au plein tarif des trade unions, etc...

On sait déjà, à ce sujet, que le gouvernement refusa d'accorder aux ouvriers des charbonnages un traitement différent de celui des autres corporations. Quant aux revendications énoncées par l'Exécutif de la Fédération, il fit simplement une contre-proposition d'augmentation de salaire de 1/., soit 10 % environ des salaires.

La Fédération, trouvant cette réponse loin d'être satisfaisante, la soumit à une nouvelle conférence tenue également à Southport, pour l'occasion, le 12 et le 13 Février 1919. L'offre du gouvernement fut repoussée et la conférence décida de procéder à un référendum sur la question de savoir si la grève devait être déclarée pour faire aboutir toutes les revendications des mineurs : augmentation de salaires, durée du travail, démobilisation et nationalisation. En même temps, elle recommandait à ses membres de voter pour la cessation du travail et elle adressait aux propriétaires des charbonnages des préavis de grève à échéance du 15 Mars.

Dès le 21 Février, les négociations étaient reprises avec le

gouvernement, en la personne de M. Lloyd George. Voulant à tout prix éviter la grève dont il n'ignorait pas la gravité à pareille époque et qui, d'après les premiers résultats partiels du scrutin des mineurs, apparaissait comme certaine, il demandait aux représentants de la Fédération de suspendre les préavis de grève; il s'engageait, en échange, à faire nommer par le Parlement une commission royale qui procéderait à une enquête approfondie sur tous les points du litige et déposerait des rapports à ce sujet avant le 31 Mars.

Les mineurs ne voulaient collaborer aux travaux d'une commission d'enquête que si la question des salaires était disjointe des autres et réglée immédiatement. M. Lloyd George refusa, mais, manœuvrant habilement, il déposait sans tarder devant le Parlement un projet tendant à la nomination d'une commission royale. Dès le 26 Février, le projet était voté sous le nom de *Coal Industry Commission Act, 1919*. Le Labour Party avait bien essayé de faire disjointre la question des salaires, mais tout ce qu'il avait pu obtenir était une disposition tendant au dépôt des rapports le 20 Mars au plus tard.

Entre temps, le 25 Février, les résultats du referendum étaient parvenus à Londres. Par 615.000 voix contre 105.000, les mineurs s'étaient prononcés en faveur de la grève.

Le lendemain, le Premier Ministre parvint à décider la Fédération de participer à l'enquête. Elle ajourna donc au 22 Mars l'échéance des préavis de grève, après avoir obtenu une représentation plus nombreuse au sein de la *Coal Industry Commission*.

La présidence de cette commission fut confiée à un juge de la Haute-Cour, Sir John Sankey, dont l'impartialité ne pouvait être mise en doute. La Commission devait, par la suite, être habituellement désignée sous le nom de « Commission Sankey ». Les membres désignés étaient au nombre de douze : six représentaient les mineurs et six les propriétaires de charbonnages. Il avait été exposé, tout d'abord, que la Fédération et

l'Association des Exploitants correspondante désigneraient chacune trois des siens pour faire partie de la Commission. Les trois autres membres de chaque groupe devaient être désignés par le gouvernement. La Fédération ne consentit à collaborer à l'enquête qu'à la condition de pouvoir désigner quatre membres au lieu de trois et après que le gouvernement se fut engagé à lui demander son approbation pour la nomination des deux autres membres. La représentation des ouvriers et celle des propriétaires de charbonnages ne furent donc pas tout à fait symétriques, ainsi qu'on peut s'en rendre compte par le tableau ci-après :

Président : Sir JOHN SANKEY (désigné par le gouvernement)

Représentants des ouvriers :

MM. ROBERT SMILLIE	}	Désignés par la Fédération
HERBERT SMITH		
FRANK HODGES		
Sir LEO CHIOZZA MONEY		

MM. R. H. TAWNEY	}	Désignés par le gouvernement, d'accord avec la Fédération
SIDNEY WEBB		

Représentants des propriétaires de charbonnages :

MM. ARTHUR BALFOUR (1)	}	Désignés par le Gouvernement
Sir ARTHUR DUCKHAM		
Sir THOMAS ROYDEN		

MM. EVAN WILLIAMS	}	Désignés par les propriétaires de charbonnages
R. W. COOPER		
J. T. FORGIE		

Sir Thomas Royden et M. J. T. Forgie, démissionnaires, furent remplacés respectivement, en Mai 1919, par Sir Allan Smith et Sir Adam Nimmo.

(1) Un homonyme de l'homme d'Etat.

Les pouvoirs conférés à la Commission par la loi qui l'avait instituée étaient les suivants :

Selon les termes de son article premier :

Elle devait procéder à une enquête sur la situation et les conditions prévalant dans l'industrie du charbon, en particulier en ce qui concerne :

a) Les salaires et la durée du travail des diverses catégories d'ouvriers. Déterminer, s'il y avait lieu, par quelles méthodes les salaires devaient être augmentés et la durée de la journée de travail réduite, en tenant compte d'un « standard of life » raisonnable. Examiner quels seraient les effets de tels changements sur la vie économique du pays.

b) Les inégalités entre les diverses catégories d'ouvriers; en ce qui concerne les salaires, les heures et autres conditions de travail. Dans quelle mesure ces inégalités étaient-elles justifiables et y avait-il lieu d'y porter remède.

c) Le coût de production et de distribution du charbon et autres produits provenant d'industries annexes; la réorganisation générale de chaque bassin houiller et de l'industrie dans son ensemble.

d) Les prix de vente et les profits dans l'industrie du charbon et autres industries accessoires ou connexes.

e) La condition sociale des mineurs.

f) Tout plan qui pourrait être proposé ou formulé par les membres de la commission en vue de la réorganisation future de l'industrie houillère, soit sur la base actuelle, soit sur la base du contrôle mixte (*joint control*) (1), de la nationalisation ou sur toute autre base.

g) L'incidence et les effets de la pratique des royalties sur l'industrie houillère et le coût du charbon. Dans quelle mesure des changements étaient-ils désirables.

h) L'effet des propositions faites en vertu des paragraphes

(1) On entend par « *joint control* » la direction conjointe de l'entreprise par l'Etat et les ouvriers ou par l'Etat, les ouvriers et les consommateurs.

précédents sur le développement de l'industrie des mines et la vie économique du pays.

Ajoutons que de véritables pouvoirs de juge d'instruction étaient accordés à la commission : elle pouvait citer à la barre telle personne qu'il lui plairait et, au besoin, la contraindre à venir déposer.

Sa première séance eut lieu à la Chambre des Lords, le 3 Mars 1919. Etant donné le peu de temps dont elle disposait, puisque son premier rapport devait être déposé le 20 mars, au plus tard, elle décida de diviser son travail en deux parties. Elle examinerait, avant le 20 mars, la question des salaires ainsi que celle de la durée du travail et ne ferait qu'aborder le problème de la nationalisation. Elle déposerait alors un rapport sur ces questions et traiterait ensuite, plus à loisir, de la nationalisation, sur laquelle elle déposerait un second rapport le 30 Juin.

Au cours des deux parties de son enquête, la Commission Sankey vit défiler devant elle 163 témoins qui ne répondirent à pas moins de 28.408 questions. Les procès-verbaux de ses séances sont consignés dans deux gros volumes in-quarto, sans compter un troisième volume de documents annexes. Les témoins cités à la demande des deux parties, mineurs et propriétaires de charbonnages, furent choisis parmi tous les groupes de personnes ayant quelque rapport avec l'industrie du charbon ou des connaissances spéciales à ce sujet : propriétaires de charbonnages, de gisements, économistes de toutes nuances, techniciens, industriels, hauts fonctionnaires du Département du Contrôle ou du Board of Inland Revenue, les principaux dirigeants de la Fédération des mineurs, et même des femmes de mineurs.

Chaque témoin dut remettre une déposition écrite et la lire à la barre ; puis se soumettre aux interrogatoires, parfois très serrés, des membres de la Commission.

Des scènes assez curieuses se produisirent : par exemple

l'interrogatoire, par M. Smillie, président de la Fédération des mineurs, d'un grand propriétaire foncier, le duc de Northumberland, sur l'origine de son droit de propriété sur ses domaines et leur sous-sol.

Dès le début, les mineurs se trouvèrent avoir l'avantage et obligèrent les propriétaires à rester sur la défensive. Les travaillistes purent croire, à un moment, que l'on instruisait le procès du capitalisme.

Au cours de la première partie de l'enquête, les mineurs s'attachèrent surtout à démontrer l'insuffisance de leurs salaires. D'après leur porte parole, M. Vernon Hartshorn, l'augmentation totale des salaires, par rapport à 1914, s'élevait seulement à 78 % tandis que le coût de la vie était de 120 % ou plutôt de 115 % en tenant compte des livraisons de charbon gratuites, ou à des prix de faveur, faites aux mineurs. Sir Arthur Lowes Dickinson, un des collaborateurs du contrôleur des charbonnages, estimait, au contraire, la moyenne des salaires d'avant-guerre à £ 82 par an et celle de 1918 à £ 169, soit une augmentation de 106 %. Le conflit entre ces deux témoignages provenait du fait que les évaluations de Sir Arthur Dickinson portaient sur toutes les catégories d'ouvriers, tandis que ceux de la Fédération ne concernaient que les adultes. Les augmentations de taux uniforme avaient favorisé les ouvriers les moins payés et les jeunes gens, plus que les ouvriers qualifiés. Ceux-ci réclamaient donc leur salaire réel d'avant-guerre, tout en demandant que les avantages consentis à leurs camarades fussent maintenus.

Du reste, l'augmentation de 30 % des salaires (déduction faite de l'indemnité de vie chère de 3/.) qu'ils réclamaient, avait un autre but : elle était destinée, en partie, à améliorer leur « standard of life ».

Quant à la réduction de la durée des postes, les mineurs s'efforçaient de démontrer à la Commission et au public ce que la loi de 1908 dite loi de huit heures, avait de trompeur. De

la rédaction telle qu'elle avait été définitivement votée, il résultait que le temps passé sous terre par l'ouvrier était de huit heures, plus la durée de la descente et de la remonte, soit en tout 8 heures 39 en moyenne et, dans certains cas, 10 heures. En substituant le mot « six » au mot « huit » dans le texte de la loi, la durée des postes n'aurait donc pas été de 6 heures, mais de 6 h. 39, en moyenne.

En faveur de cette réduction, on faisait valoir la nature pénible du travail des mineurs et la fréquence des accidents dans les charbonnages : il ne se passe pas six ans dans la vie d'un mineur, sans qu'il ne soit victime d'un accident entraînant une incapacité de travail de plus de 7 jours. De 160.000 à 170.000 ouvriers sont ainsi blessés chaque année et 1.500 à 1.700 trouvent la mort dans des catastrophes.

On ne peut affirmer, disaient les mineurs, que la fréquence des accidents soit plus grande au cours des dernières heures de la journée, ainsi qu'il en est dans d'autres métiers ; mais, même en admettant qu'elle soit égale, d'une réduction de la durée du travail de deux heures, il résulterait pour l'ouvrier une diminution de risques de 28 %. Au lieu de s'attendre à être blessé en moyenne tous les six ans, l'ouvrier verrait cette moyenne passer à huit ans.

Contre cette réduction de deux heures de la durée des postes, on invoquait surtout la diminution de production qu'elle entraînerait. Sir Richard Redmayne déclarait que cette diminution, tout en n'étant pas proportionnelle à la réduction de la durée du travail, serait néanmoins de 19 %. Il ajoutait qu'à une réduction des postes d'une heure correspondrait seulement une baisse de production de 10 % au lieu de 12,5 % et que cette baisse pourrait être compensée au bout d'un certain temps par l'amélioration des conditions techniques d'exploitation.

Les mineurs répliquaient qu'en 1908, la diminution prévue ne s'était pas produite, et qu'aux Etats-Unis une réduction de la durée du travail de 10 heures à 8 heures avait même été sui-

vie d'une hausse du rendement individuel. Les avocats des travailleurs exposèrent également à la Commission les conditions lamentables dans lesquelles ils sont logés.

Mais pour prouver que les propriétaires pouvaient facilement supporter l'augmentation des salaires et la réduction des heures de travail réclamées, ils s'efforcèrent de démontrer les bénéfices considérables que ces derniers avaient réalisés pendant la guerre malgré l'institution du contrôle. Par la même occasion, ils essayèrent de convaincre le consommateur de l'exploitation dont il était victime, de façon à s'en faire un allié dans la lutte pour la nationalisation.

De 1909 à 1913, les bénéfices moyens annuels des charbonnages, déduction faite des royalties, étaient de £ 13 millions, alors qu'en 1909, ils étaient de 9 millions seulement. En 1913, année d'exceptionnelle prospérité, choisie du reste par les exploitants, pour la détermination de leurs bénéfices standard, ils avaient été de £ 18 millions. Au cours de la première année de guerre, un léger fléchissement se fit sentir : les bénéfices tombèrent à £ 16.500.000. Mais en 1915, ils remontèrent à £ 21.600.000 et en 1916 à £ 37.800.000. L'institution du contrôle amenait une nouvelle chute en 1917 à £ 27.700.000. En 1918 ils étaient de £ 29.500.000. D'après les résultats des deux derniers trimestres de 1918, on s'attendait à les voir passer à £ 39.000.000 en 1919.

Aux chiffres postérieurs à 1917, il fallait ajouter les bénéfices des entreprises annexes des charbonnages, qu'un amendement avait fait exclure du *Coal Mines' Control Agreement (Confirmation) Act*. On pouvait les estimer à £ 9.000.000.

Enfin, d'après les mineurs, les bénéfices qui pendant les 5 années d'avant guerre étaient en moyenne de 1/. par tonne, s'élevaient en septembre 1918 à plus de 4/. Il est vrai qu'il y avait lieu de tenir compte de la taxation des superbénéfices de guerre de 80 % et du prélèvement de 15 % destiné à alimenter le fonds de compensation.

Les propriétaires de charbonnages étaient obligés de reconnaître que leur profit moyen par tonne, sous réserve de la taxation des superbénéfices, avaient été de 3/.0, 41 d pendant le troisième trimestre de 1918.

Mais ils déclaraient que, provenant principalement du commerce d'exportation (10/.0,38 d. par tonne sur près de 70.000.000 de tonnes, contre 1/.6,57 d par tonne sur 28 millions de tonnes vendues à l'intérieur), ce profit disparaîtrait dès que la situation redeviendrait normale. On ne pouvait donc tabler sur un chiffre aussi élevé pour consentir une augmentation de salaires de 30 % et une réduction de la durée du travail de 2 heures.

Cherchant de leur côté à obtenir l'appui des consommateurs, les propriétaires de charbonnages ajoutaient : si ces concessions sont faites, il y aura lieu de procéder à une augmentation du coût du charbon, car les bénéfices ne suffiront pas pour y faire face.

Le 20 mars, c'est-à-dire à la date fixée, la Commission déposait trois rapports, au lieu d'un seul, car l'accord n'avait pu se faire parmi ses membres. Un des rapports était signé des six représentants des mineurs ; un autre, par les membres choisis par les propriétaires, et le troisième, par le président Sankey et les trois représentants des exploitants désignés par le gouvernement.

Par le rapport de leurs représentants, les mineurs obtenaient, évidemment, toute satisfaction : il concluait 1° à la concession immédiate de l'augmentation de 30 % (indemnité de vie chère déduite) ; 2° à la substitution du mot « six » au mot « huit » dans le texte de la loi de 1908 ; 3° à la nationalisation des mines. Sur un point cependant, les représentants des mineurs se séparaient de leurs mandants : ils estimaient préférable que la question de la démobilisation des mineurs fut réglée en même temps que celle des ouvriers appartenant aux autres industries.

Le rapport des propriétaires de charbonnages accordait une indemnité de vie chère de 1/.6 par jour pour les adultes et de 9 d pour les jeunes gens ; il admettait l'adoption, à partir du

mois de juillet, de la journée de 7 heures (7 h. 39 en réalité) pour les ouvriers du fond et de 8 heures pour les ouvriers de la surface, estimant nécessaire pour la bonne marche de l'exploitation que ces derniers travaillent plus longtemps que leurs camarades. Il déclarait tenir compte du fait que des réductions de la durée du travail avaient été accordées dans d'autres industries.

Sir John Sankey et ses co-signataires réalisaient un compromis entre les revendications ouvrières et les offres patronales. Ils proposaient :

1°) Une augmentation uniforme de 2/. par jour pour tous les ouvriers du fond et de la surface payés suivant un système d'échelle mobile.

2°) La substitution du mot « sept » au mot « huit » dans le texte de la loi de 1908, à partir du 16 juillet 1919, et du mot « six » au mot « sept », à partir du 13 juillet 1921 si, à cette date, la situation de l'industrie s'était améliorée. « La raison « pour laquelle nous recommandons une nouvelle réduction en « juillet 1921, déclaraient-ils, est, qu'à notre avis, la production « aura atteint à cette date, par les efforts combinés de tous, le « chiffre de 1913, soit 287.000.000 T. »

3°) La fixation à 46 heures 1/2 par semaine de la durée du travail des ouvriers de la surface.

Ces avantages consentis aux ouvriers nécessitant une somme additionnelle de £ 43.000.000 pour l'industrie (soit £ 30.000.000, en raison de l'augmentation des salaires et £ 13.000.000 du fait de la diminution de production résultant de la réduction des heures de travail), le rapport Sankey proposait de réduire à 1/.2 par tonne les bénéfices excessifs des exploitants et de maintenir le contrôle des charbonnages pour assurer l'observation de cette disposition.

Sur la base antérieure des salaires et de la durée du travail,

ce profit aurait probablement été de £ 54 millions (1). En ramenant à 1/.2 le profit par tonne, une somme de £ 15 millions suffirait pour régler le bénéfice total et on aurait ainsi de disponible une somme de 54 millions moins 15 millions, soit 39 millions. Cependant, il était à prévoir que le prix du charbon exporté chez les neutres ne pourrait être maintenu, et il fallait s'attendre, de ce fait, à une diminution des bénéfices égale à £ 9 millions. La somme disponible serait donc de £ 30 millions et non de £ 39 millions. Mais, comme le montant nécessaire pour faire face à l'augmentation des salaires et à la réduction de la durée du travail était de £ 43 millions, un déficit de £ 13 millions demeurerait.

Le rapport Sankey estimait qu'il ne serait pas nécessaire d'augmenter les prix pour le combler; les leaders des mineurs ne s'étaient-ils pas engagés à faire leur possible auprès de leurs commettants pour obtenir d'eux une augmentation de rendement et la lutte contre l'absentéisme ? On s'efforcerait de pourvoir au reste par des économies.

Ce rapport reconnaissait, en outre, que les conditions de logement des mineurs étaient déplorables et qu'il n'existe pas de mots assez énergiques pour les condamner. En vue de leur amélioration, il proposait la création d'un fonds spécial alimenté par un prélèvement de 1 d par tonne de charbon extrait; ce qui donnerait probablement une somme de £ 1 million par an.

Enfin, en ce qui concerne la réorganisation future des mines, Sir John Sankey et ses collègues déclarait dans l'article IX de leur rapport :

IX. « Même d'après les seuls témoignages reçus jusqu'à ce « jour, le système actuel de propriété et d'exploitation des « mines de houille est condamné et quelque autre système doit « lui être substitué : soit la nationalisation, soit une méthode

(1) 250 millions de tonnes $\times$ 1/.2.

« de concentration par achat national et par contrôle mixte, ou
« par contrôle mixte seulement. »

Sir Richard Redmayne, l'inspecteur en chef des mines et le technicien le plus renommé n'avait-il pas déclaré devant la Commission, au grand émoi des propriétaires de charbonnages, que le régime existant était « *extravagant and wasteful* » (extravagant et source de gaspillages).

Ils ajoutaient dans l'article XV :

« XV. — Nous sommes cependant disposés à mentionner dès
« maintenant dans notre rapport, qu'il est de l'intérêt national
« de ce pays, que l'ouvrier mineur ait à l'avenir une voix effec-
« tive dans la direction de la mine. Depuis une génération, il
« est éduqué socialement et techniquement. Il en résulte un
« grand avantage national. Pourquoi ne pas s'en servir ? »

On se souvient que les mineurs, acceptant de participer à la commission d'enquête, avaient simplement reculé au 22 mars l'échéance des préavis de grève.

Les rapports ayant été déposés le 20 mars, il importait de ne pas perdre de temps. Aussi le jour même, M. Bonar Law déclara à la Chambre des Communes, que le gouvernement acceptait les recommandations de Sir John Sankey et de ses co-signataires, mais que si la grève avait lieu malgré cela, toutes les ressources de l'Etat seraient mises en jeu pour faire face à cette situation.

La Fédération s'émut de ces paroles et elle adressa le lendemain une lettre à M. Bonar Law, pour lui demander de préciser ses intentions. Celui-ci répondit immédiatement : « Le gouvernement est décidé à appliquer *dans l'esprit et dans la lettre* les recommandations de M. le Juge Sankey ».

Dès la réception de cette lettre, la Fédération ajourna de nouveau les ordres de grève et fit procéder à un referendum par-

mi les mineurs sur la question de savoir s'ils acceptaient les recommandations Sankey. Elle leur conseillait de répondre par l'affirmative.

Les résultats donnèrent, en faveur de l'acceptation, 693.684 voix contre 76.992 seulement.

En conséquence, les ordres de grève furent annulés. Conformément à ces engagements, le Gouvernement fit immédiatement accorder par le contrôleur l'augmentation de 2/. recommandée par le rapport de Sir John Sankey. Elle fut désignée, par la suite, sous le nom de « Sankey wage » (indemnité Sankey).

Par ailleurs, il fit amender le texte de la loi 1908, qui devint ainsi « la loi de sept heures »

La mise en application de cette loi sur la durée du travail provoqua de sérieux événements dans le Yorkshire. Il avait été convenu entre le gouvernement et la Fédération que la réduction des postes ne devait être, pour aucune catégorie d'ouvriers, cause d'une diminution du salaire effectivement reçu. Il y avait donc lieu de procéder à un réajustement des tarifs de salaires, c'est-à-dire du coût du travail. On convint également de laisser patrons et ouvriers se mettre d'accord dans les différentes régions. Des règles générales ne pouvaient, en effet, être appliquées, le temps consacré à l'extraction n'étant pas le même dans toutes les mines : la durée de la descente et du transport de l'ouvrier au front de taille varie dans des proportions assez considérables.

Il était cependant décidé que tous les accords devraient être soumis à l'approbation du contrôleur.

Théoriquement, la réduction d'une heure de la durée du travail, devait entraîner une augmentation des tarifs de un septième, soit de 14,3 %, puisqu'à l'avenir les ouvriers ne travailleraient plus que 7 heures.

C'est ce raisonnement qu'avaient suivi les propriétaires de charbonnages et les mineurs du Yorkshire dans leurs accords. Pour eux, la réduction de la journée de travail devait entraîner

une augmentation mathématiquement proportionnelle des salaires. Or, le Coal Industry Commission avait admis qu'une réduction d'une heure provoquerait seulement une diminution de 10 %, et non de 12,5 % de la production.

Le contrôleur refusa d'approuver cette convention.

La Conférence de la Fédération de Grande Bretagne tenue à Keswick en juillet 1919 fut saisie de la question. Elle décida que l'Exécutif entrerait en pourparlers avec le contrôleur, mais que pendant ce temps le travail devait continuer.

Passant outre à la discipline syndicale, la Fédération du Yorkshire dont les délégués, à la conférence de Keswick, avaient voté contre la décision prise par la majorité, déclarait la grève. Le 19 juillet, aucun accord n'ayant encore été réalisé, elle retirait les « safety men » c'est-à-dire les ouvriers préposés aux pompes d'épuisement. Quelques jours après, plusieurs mines étaient déjà inondées et d'autres menaçaient de l'être. Le gouvernement se hâta alors d'envoyer des marins pour assurer le service des pompes. Ils ne furent pas molestés dans leur travail.

Entre temps, conformément à la décision de Keswick, l'Exécutif de la Fédération de Grande Bretagne était arrivé à un accord avec le contrôleur. Celui-ci consentait à ce que les tarifs de salaires fussent majorés jusque dans la proportion de 14,2 %, mais à la condition que la moyenne de ces majorations dans l'ensemble du pays, ne dépassât pas 10 %, pourcentage correspondant à celui de la diminution probable de production.

Cet accord ne mit pas fin à la grève du Yorkshire. Elle continua jusqu'au 12 août 1919. Finalement, les fonds étant épuisés, il fallut bien reprendre le travail. La majoration obtenue fut de 12,2 % dans le Yorkshire. Dans les Galles du Sud elle fut de 14,2 %.

Cette grève coûteuse du Yorkshire, surtout du fait de l'abandon des pompes d'épuisement, fut habilement exploitée dans l'esprit du public, contre la nationalisation que venait de préconiser, à la fin de juin, le second rapport Sankey.

Si les recommandations de la Commission en ce qui concerne l'augmentation des salaires et la réduction de la durée des postes furent assez fidèlement observées, le gouvernement se heurta par contre à de grosses difficultés quant à la limitation des bénéfices au taux forfaitaire annuel de 1/.2 par tonne.

Le 11 décembre 1919, neuf mois après le dépôt du premier rapport Sankey, il déposa sur le bureau de la Chambre des Communes le *Coal Mines Emergency Bill* (1), projet adoptant les conclusions du rapport, sauf pour les bénéfices réalisés sur les sous-produits, lesquels étaient exclus de toute limitation, alors que le rapport Sankey recommandait de les traiter comme ceux provenant du charbon. Quoiqu'il en fut, l'opposition fut si vigoureuse, que les débats durent être ajournés sine die. Le gouvernement retira même son projet. Les propriétaires de charbonnages y étaient naturellement hostiles puisqu'il réduisait encore leurs profits. Les mineurs de leur côté ne se montraient pas satisfaits, car le gouvernement n'observait pas à la lettre les recommandations Sankey, comme il l'avait promis.

Le 12 février 1920, un nouveau *Coal Mines (Emergency) Bill* était déposé, et le gouvernement parvenait cette fois à le faire adopter par le Parlement. Le 31 mars, le bill recevait la sanction royale.

Cette loi était destinée à remplacer le *Coal Mines Control Agreement (Confirmation) Act*, et elle l'abrogeait dans la plupart de ses dispositions. Elle n'était du reste qu'une mesure temporaire, devant prendre fin le 31 août 1920. Avec elle disparaîtrait le contrôle financier.

Elle avait surtout pour objet de réduire à un maximum forfaitaire les bénéfices des charbonnages, exagérés, bien que le *Coal Mines Control Agreement* permit de conserver seulement 5 % des superbénéfices.

(1) Loi minière pour le cas de conjoncture grave.

Il y était stipulé :

1°) Que les résultats de toutes les entreprises devaient être mis en commun;

2°) Si le total des bénéfices était supérieur au standard (1) additionné de toutes les entreprises, tout ce qui dépasserait de plus de $1/10$ ce standard, serait versé au trésor au titre de superbénéfices. Chaque entreprise recevrait ensuite son standard; puis l'excédent des bénéfices serait réparti :

a) la moitié, au prorata des superbénéfices réalisés par chacune d'elles.

b) la moitié, au prorata de leur extraction;

3°) Si le total des bénéfices était inférieur au standard additionné de toutes les entreprises, il devrait être complété par l'Etat, à concurrence des $9/10$ de ce standard. La répartition aurait lieu ensuite entre les charbonnages, au prorata de leur standards particuliers.

(1) Bénéfices réalisés au cours de celle des trois années d'avant-guerre choisie par l'exploitant.

CHAPITRE III

LE PROBLÈME DE LA NATIONALISATION

C'est en 1896 que la Conférence de la Fédération des mineurs, tenue à Hull, inscrivit pour la première fois à son programme la nationalisation; et encore ne s'agissait-il que de la nationalisation des gisements, moyennant indemnité, c'est-à-dire, du rachat des droits miniers par l'Etat.

Vers la même époque, ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le voir, des propriétaires de charbonnages s'élevaient contre le taux des royalties jugé par eux excessif.

En présence de ce double courant de mécontentement, le gouvernement instituait, en 1889, une Commission royale, dite des royalties, pour enquêter à ce sujet. Dans un rapport unanime déposé en 1893, la Commission déclarait que le système des royalties n'avait pas nui au développement des houillères et qu'il n'y avait donc pas lieu de le supprimer.

Malgré ce coup porté au mouvement en faveur de la nationalisation, quelques députés travaillistes revinrent à la charge peu de mois après. Dans l'unique but d'attirer l'attention du public sur la question, ils déposèrent sur le bureau de la Chambre une proposition de loi tendant à la nationalisation des charbonnages aussi bien qu'à celle des gisements. Une indemnité était prévue en faveur de tous les propriétaires dépossédés, quelle que fut la nature de leur droit.

Depuis lors, il ne s'est pas passé d'années sans que des motions aient été votées par la Conférence de la Fédération en

faveur de la nationalisation sous ses deux formes. Cette revendication restait néanmoins au second plan, les questions de salaires et d'amélioration des conditions de travail présentant un intérêt plus immédiat.

Aussi bien, faut-il attendre jusqu'en 1913, c'est-à-dire l'année qui suivit le succès de la première grève générale des mineurs, pour assister à une nouvelle tentative d'action législative. Un second Bill, rédigé par les soins du conseil juridique de la Fédération, M. Slessor, fut alors déposé. Comme celui de 1893, il tendait à l'expropriation des bénéficiaires de royalties et des exploitants, et, en outre, prévoyait celle des intermédiaires placés entre le producteur et le consommateur national ou étranger. Il nationalisait, en somme, l'industrie du charbon dans son ensemble. Une autre différence était également à noter : tandis que la proposition de 1893 indemnisait tous les expropriés, celle de 1913 n'attribuait pas de compensation aux propriétaires des gisements. En cela, elle s'inspirait des principes admis par la Fédération, d'après lesquels les richesses naturelles, étant la propriété de tous, doivent faire retour à l'Etat, purement et simplement.

En 1916, profitant de ce que la guerre faisait ressortir les imperfections de l'industrie du charbon, tant en ce qui concerne la production, que la distribution et les prix, la Société fabienne (1) vint joindre sa voix à celle de la Fédération des Mineurs en publiant une brochure de propagande : « *How to pay for the war* ». Dans le troisième chapitre intitulé : « *The nationalisation of the Coal Supply* », sous la plume de son chef, M. Sidney Webb, elle expose les imperfections ci-dessus mentionnées et trace le plan de nationalisation qu'elle voudrait voir adopter. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question, mais nous pouvons, d'ores et déjà, signaler qu'à cette

(1) La Société fabienne est une des trois organisations composant le Labour Party : on sait, en effet, que celui-ci comprend le Congrès des Trade-Unions, la Société fabienne et l'Independent Labour Party.

époque le projet de la Société Fabienne ne diffère sensiblement de celui de la Fédération que sur un point : elle accorde une indemnité aux propriétaires de gisements dépossédés, tandis que la Fédération leur refuse toute compensation.

Pour faciliter l'étude de cette question nous la subdivisons en quatre sections :

- 1°) La thèse des partisans de la nationalisation;
- 2°) La défense des propriétaires de charbonnages;
- 3°) Les rapports de la Commission Sankey;
- 4°) La politique du gouvernement à l'égard des recommandations de la Commission.

SECTION I

La Thèse des partisans de la Nationalisation

Les richesses naturelles sont la propriété de tous. Tel est l'argument de base des partisans de la nationalisation des mines. Comment justifier, en effet, un droit individuel de propriété sur des richesses enfouies dans le sol depuis des milliers de siècles et qui sont le produit des forces de la nature et non du travail. Encore, peut-on admettre, avec certaines législations étrangères ou coloniales que ce droit soit reconnu en faveur de l'inventeur, de celui qui prospecte parfois pendant des années avant de rien découvrir; mais comment accepter que le propriétaire de la surface puisse, à ce seul titre, invoquer des droits sur le sous-sol, alors même qu'il n'a été pour rien dans la découverte des gisements. Ainsi que l'écrit l'éminent professeur M. Charles Gides, cité par Sir Leo Chiozza Money devant la Commission Sankey et par d'autres auteurs anglais : « Cette prétention est vraiment absurde, puisqu'elle donne pour « objet à la propriété foncière, non pas seulement une portion « de la surface terrestre, mais un segment du globe terrestre « lui-même, une pyramide ayant pour sommet le centre du

« globe, pour base la superficie du domaine et prolongeant
« ses côtés dans l'infini du ciel. »

Cet argument peut, à lui seul, justifier l'expropriation des propriétaires fonciers de leurs droits sur le tréfonds, au profit de l'Etat, mais il est insuffisant pour faire admettre le principe de la nationalisation des charbonnages ou de l'industrie houillère dans son ensemble. L'Etat, devenu propriétaire de toutes les ressources minières du pays, on peut très bien estimer, comme le fait du reste notre législation française, qu'il est incapable de les exploiter convenablement lui-même et que, par conséquent, mieux vaut confier cette fonction à des entreprises privées plus qualifiées.

Aussi bien, les avocats de la nationalisation ont-ils eu recours à la théorie de la rente de Ricardo pour appuyer leur thèse. De même que dans l'agriculture, écrit M. Sidney Webb, le prix des produits obtenus s'établit d'après les frais de production nécessités par les terres les moins fertiles, dans l'industrie houillère le prix du charbon s'établit automatiquement de façon à couvrir les frais d'exploitation des plus mauvaises mines et à donner aux travailleurs de tous ordres qui y sont employés et aux capitalistes, une rémunération suffisante de leurs apports en travail et en argent. Tout ce que les propriétaires de charbonnages perçoivent en plus de cette juste rémunération dans les exploitations où des conditions plus favorables permettent d'obtenir des bénéfices plus considérables, provient d'une plus-value naturelle non gagnée : la rente.

La nationalisation permettrait à l'Etat de verser cette rente dans les caisses du Trésor, ce qui allégerait d'autant le fardeau des contribuables, ou s'il le préférerait, d'en répartir le montant entre tous les membres de la communauté, sous forme d'une diminution du prix du charbon. Le produit de toutes les mines serait additionné, de même que les frais de production, et une valeur basée sur ces deux chiffres serait donnée au charbon.

Quelle que soit la valeur de ces arguments de doctrine, ils furent tout juste mentionnés devant la Commission Sankey. Les partisans de la nationalisation se placèrent surtout sur le terrain pratique, sachant qu'ils avaient à convaincre le Parlement et l'opinion publique plutôt que la Commission où, en raison même de sa composition, les opinions étaient nettement déterminées et peu susceptibles d'être modifiées. Ils n'ignoraient pas que le public britannique, à la différence du public français, se laisse plus difficilement toucher par des considérations de justice sociale que par des arguments de fait.

Ils cherchèrent donc principalement à mettre en relief toutes les imperfections du régime de liberté des concessions et des entreprises, au point de vue d'une exploitation rationnelle, et à démontrer que la nationalisation porterait la production à son maximum, tout en abaissant le coût d'extraction.

Cette tactique répondait du reste à une préoccupation de doctrine. L'on admet, en effet, aujourd'hui l'utilité sociale comme fondement du droit de propriété. Si donc, on parvenait à démontrer que la nationalisation donnerait de meilleurs résultats au point de vue général, que la liberté de l'industrie, il n'y aurait aucune raison logique pour s'y opposer.

Partant du régime foncier proprement dit, les avocats de la nationalisation n'avaient pas de peine à démontrer la nécessité d'une réforme profonde. Après avoir attaqué dans son principe la royalty, ce prélèvement moyen de 5 d 1/2 par tonne de charbon extrait, qui ne correspond à aucun service rendu à la collectivité, il leur était facile de faire état des quatorze inconvénients du régime minier signalés par le Comité d'acquisition et d'évaluation de la terre, dans son rapport unanime de 1918.

Voici, du reste, quels étaient ces inconvénients :

1°) Les propriétaires de gisements consentent habituellement, dans leur propre intérêt, à les vendre ou à les donner à bail. Cependant, des exploitants se sont souvent heurtés à des refus légitimes certes, étant donné la loi, mais en opposition

avec l'intérêt national. On citait, par exemple devant la Commission, le cas d'un vieux gentleman catholique qui refusa obstinément d'amodier ses gisements, de crainte que sa maison, où Charles 1^{er} avait reposé une nuit, ne vint à s'effondrer par suite d'affaissement du sol;

2°) S'ils consentent en général à l'exploitation de leurs gisements, les propriétaires se montrent par contre souvent trop exigeants;

3°) Quand les gisements sont situés sous des tenures en copyhold, nous savons que le lord a la propriété du sous-sol, mais ne peut l'exploiter sans l'autorisation du copyholder, celui-ci en ayant la possession;

4°) Pour les gisements situés dans des régions où la propriété est excessivement morcelée, aux abords d'une ville, par exemple, la mise en valeur sera seulement rendue possible, lorsque tous les propriétaires y auront consenti. Le refus d'un seul pourra parfois entraver toute l'exploitation. La plupart du temps, les pourparlers seront très longs et la marche de l'entreprise en sera retardée d'autant. Le cas de co-propriété pourra donner lieu à des difficultés analogues;

5°) Il se produit que les propriétaires soient frappés d'incapacité légale ou que leurs mandataires légaux ne jouissent pas de pouvoirs suffisants pour disposer des gisements en leur nom;

6°) On se trouve souvent en présence d'un tel enchevêtrement de droits incomplets de propriété, d'amodiations et de sous-amodiations, qu'il est impossible de retrouver le véritable propriétaire, d'autant plus que la transcription n'existe pas en Angleterre;

7°) Le droit de soutien est souvent une cause de perte de charbon. L'exploitant se voit obligé de laisser dans la mine un certain nombre de piliers de soutènement dont le charbon ne pourra être extrait. Bien souvent, par excès de prudence, le propriétaire exagérera le nombre de ces piliers et leur épaisseur.

Des quantités considérables de charbon seront ainsi inutilement laissées au fond ;

8°) Un autre inconvénient, du même ordre que le précédent, est la pratique des barrières. Pour tenir la mine à l'abri des inondations pouvant provenir d'exploitations voisines, le propriétaire du gisement stipule généralement dans le bail que le locataire devra laisser inexploitée tout autour de la propriété une barrière de terrain de 40 à 100 yards d'épaisseur. M. Frank Hodges, un des leaders de la Fédération et Lord Civil de l'Amirauté dans le cabinet Mac Donald, en 1924, estime que plus de 3 milliards $1/2$ de tonnes de charbon ont ainsi été abandonnées sous terre. Dans la plupart des cas, le combustible est définitivement perdu, car on ne peut songer à creuser des puits et des galeries dans des bandes de terrain de 40 à 100 yards de largeur, souvent situées entre deux anciennes mines inondées.

Même si la nationalisation des mines venait à être instituée, la pratique des barrières, comme celle des piliers, ne pourrait être complètement abandonnée, car elle répondent toutes deux à des nécessités pratiques. De même qu'il faut soutenir le toit de la mine, il faut préserver celle-ci des inondations pouvant provenir des charbonnages voisins. Ces barrières sont, en outre, nécessaires pour assurer une ventilation convenable des fosses. Une réforme cependant serait réalisable par un système de propriété collective des gisements : l'épaisseur des barrières et des piliers pourrait être réduite au strict minimum compatible avec les nécessités de l'exploitation, alors que sous le régime actuel elle dépend de la libre fantaisie des propriétaires. Sir Richard Redmayne déclara devant la Commission que la production pourrait, de ce chef, être augmentée de 10 % ;

9°) Quelquefois, les propriétaires refusent d'accorder des droits de passage à la surface ou au fond à des conditions raisonnables ;

10°) La même difficulté se présente parfois, lorsque le propriétaire d'un charbonnage, désireux d'étendre ses installations

à la surface, cherche à acquérir des terrains voisins. Les propriétaires de ces terrains en profitent pour lui tenir la dragée haute et lui imposer des conditions draconiennes ;

11°) Les propriétaires imposent parfois à leurs locataires des conditions restrictives qui gênent considérablement l'exploitation. Par crainte d'affaissements du sol ils exigent souvent, sans tenir compte des nécessités de l'extraction, que tel mode d'exploitation, susceptible de ne pas provoquer d'affaissements, soit employé à l'exclusion de tous autres. Or, il est maintenant scientifiquement démontré que tous les modes d'exploitation, quels qu'ils soient, sont de nature à provoquer des affaissements. Un autre grave inconvénient du régime anglais de propriété privée des gisements consiste en ce que l'exploitant est absolument lié par les termes d'un contrat à durée limitée. Même si la mise en exploitation a été retardée par des événements imprévus, même si les bénéfices ont été longs à venir, l'exploitant pourra être contraint d'abandonner son entreprise à l'expiration du bail. Peu importe qu'à cette époque il soit rentré ou non dans ses débours ;

12°) Le régime des baux favorise le gaspillage. Quand le locataire ne jouit que d'un bail de courte durée, il sera préoccupé, avant tout, de faire rendre à son entreprise tout ce qu'elle pourra pécuniairement donner, sans souci d'une exploitation en bon père de famille. Il attaquera les gisements les plus riches là où ils sont les plus faciles à atteindre ; il abandonnera sous terre le charbon de qualité inférieure, etc... Des quantités importantes resteront enfouies à jamais sous le sol.

Les royaties fixées à tant par tonne présentent également ce défaut : l'exploitant a intérêt à ne remonter à la surface que les charbons de première qualité ;

13°) En l'absence de toute autorité centrale pour le contrôle des concessions, les exploitations s'établissent au hasard des accidents de la propriété de la surface. Les limites des con-

cessions sont irrégulières et il en résulte souvent des entraves à l'exploitation. Qu'on se figure, par exemple, une concession dont un ou plusieurs angles sont très aigus. Le charbon situé sous ces angles ne vaudra pas la peine de l'extraction. Dans d'autres cas, il s'agira d'un îlot enclavé dans une concession et dont le propriétaire refuse obstinément l'amodiation ;

14°) Le dernier grief, en somme, résume tous les autres : des pertes considérables de combustible sont occasionnées par le régime de propriété individuelle des gisements houillers.

Quant au régime de l'exploitation des mines par des particuliers ou des sociétés, il fut l'objet d'attaques non moins vives que celles dirigées contre la propriété des gisements.

Les partisans de la nationalisation articulaient d'abord un certain nombre de griefs d'ordre social. L'exploitant capitaliste, à part quelques louables exceptions, disaient-ils, ayant uniquement pour objet son propre intérêt ou celui de ses actionnaires, c'est-à-dire, le profit, et non l'intérêt général, se soucie fort peu des conditions d'habitation lamentables qui sont faites à ses ouvriers. Peu lui importe que les familles de mineurs soient obligées de se contenter de deux pièces, et bien souvent d'une seule, dans des maisons délabrées, tandis que le riche propriétaire des gisements, dont l'utilité sociale à ce seul titre est difficile à prouver, est luxueusement logé dans son manoir. Comme les installations de bains sont rares dans les entreprises minières, malgré les prescriptions du reste insuffisantes de la loi de 1911 (1), le mineur et ses fils doivent se laver à la maison. Le parquet en est inondé ; les vêtements sales et mouillés sont mis à sécher auprès du feu. Rien d'étonnant que dans cette atmosphère surchauffée et humide la mortalité infantile soit

(1) L'art. 77 de cette loi de 1911 stipule, en effet, que le propriétaire d'un charbonnage peut se libérer de l'obligation d'établir des installations de bains et de séchage des vêtements, si leur entretien nécessite une dépense de plus de 3 d. par homme et par semaine.

plus considérable que dans toutes les autres catégories sociales. Il meurt, en effet, deux fois plus d'enfants en bas âge, d'après M. Sidney Webb, chez les mineurs que dans les classes riches ou aisées (160 décès sur 1.000 naissances chez les mineurs; 96,9 dans l'agriculture; 76,4 dans la bourgeoisie). Le dixième des enfants du pays étant élevé dans les villages miniers, il importe, dans l'intérêt même de la race, ajoutait-il, de prendre les mesures d'hygiène nécessaires. Les exploitants actuels, ni même un vaste trust capitaliste, ne pourraient assumer cette tâche, étant donné le but à atteindre et ce fait qu'il s'agirait d'une dépense immédiate de £ 12 millions.

Aux conditions défectueuses de logement et à la mortalité infantile, on ajoutait à la charge du régime actuel, la fréquence des accidents. Nombreux sont ceux qui auraient pu être évités si des mesures appropriées avaient été prises en temps voulu, notamment si les galeries et les chantiers avaient été convenablement boisés. Mais les directeurs et leur personnel subalterne préoccupés avant tout, pour conserver leur situation, de maintenir le coût de production au niveau le plus bas, n'observent pas toujours les prescriptions de la loi, d'autant plus que leur responsabilité est rarement mise en jeu. Du reste, ajoutait encore M. Sidney Webb, il est prouvé que les propriétaires de charbonnages trouvent plus d'intérêt à payer des indemnités d'accident qu'à prendre les mesures de sécurité propres à les éviter.

On invoquait encore, en faveur de la nationalisation, les mauvais rapports qui existent dans l'industrie du charbon entre le travail et le capital. Dans l'intérêt de la production, disait-on, il est absolument nécessaire que l'état actuel de lutte entre ouvriers et propriétaires de charbonnages prenne fin. Le mineur, de nos jours, a conscience de travailler pour le capitalisme; il se rend compte qu'à un accroissement de ses efforts ne correspond pas un partage équitable des bénéfices. Exaspéré par cet état de choses, dont il sent toute l'injustice, il se met en grève

pour le moindre conflit avec la direction. La production annuelle se ressent des journées ainsi perdues et du fait que l'ouvrier n'est pas incité à travailler avec plus d'ardeur. Pour mettre fin à cette lutte continuelle, dont les effets sur la situation du pays ne peuvent être que détestables, une solution s'impose : la nationalisation. Le mineur travaillera plus volontiers pour la communauté que pour un particulier ou un groupe d'actionnaires, surtout si on lui accorde la participation qu'il revendique à juste titre, comme le premier rapport du Juge Sankey le reconnaît. Le droit de grève lui sera laissé, mais il n'en abusera pas, sachant exactement à quoi s'en tenir sur la situation actuelle de l'industrie.

Mais le grand argument dirigé contre le régime individualiste d'exploitation peut être résumé par les deux mots déjà cités de Sir Richard Redmayne : « *Extravagant and wasteful* ». Même des adversaires de la nationalisation, tels que Sir Richard Redmayne lui-même, étaient obligés d'en convenir. Que l'on se rappelle, en effet, qu'il existe en Grande Bretagne plus de 3.000 mines exploitées sans aucun plan d'ensemble par 4.500 Compagnies ou particuliers. Chaque entreprise, grande ou petite, agit individuellement et conserve jalousement son indépendance : elle a sa propre administration, ses propres services d'achat de matériaux et de vente du charbon, sa propre station de force motrice et d'épuisement des eaux, son propre matériel de chemin de fer... bref, elle forme un tout parfait, complètement équipé pour la lutte avec les autres entreprises. Mais que penser de ces immobilisations importantes de capitaux et de l'augmentation du coût de production en résultant, qu'un régime de production nationalisée ou de concentration des entreprises, sous forme de cartel ou de trust, pourrait éviter.

Pas plus que le régime individualiste d'exploitation, le régime de liberté, en matière de distribution de charbon, n'était à l'abri des critiques des partisans de la nationalisation. Ils lui reprochaient également son manque d'organisation, ses

gaspillages, le nombre beaucoup trop considérable d'intermédiaires qu'il fait vivre (28.000) et les profits exagérés prélevés par ceux-ci.

Sous un régime de nationalisation, faisaient-ils valoir, l'industrie du charbon, qui constitue pour ainsi dire l'industrie de base, l'industrie-clef de la vie économique de la Grande Bretagne, sa source principale de richesse, pourrait être réorganisée rationnellement, de façon à mettre en œuvre tous les progrès de la science moderne. L'Etat, propriétaire des gisements veillerait à leur exploitation méthodique et ménagère. Finie les difficultés avec les propriétaires fonciers; avec les entraves imposées par les baux miniers. Les piliers et les barrières seraient réduits au strict minimum, quand ils ne seraient pas purement et simplement supprimés. Plus de limites irrégulières des concessions : le rayon d'exploitation assigné à chaque entreprise serait fixé logiquement par l'autorité supérieure. De vastes opérations de drainage pourraient être entreprises dans les régions où le fonçage des puits est rendu difficile par l'envahissement des eaux.

Dans chaque district minier, toutes les entreprises seraient groupées sous une direction unique. On en retirerait tous les avantages d'une exploitation collective : des stations centrales de force motrice et d'épuisement des eaux pourraient être installées. Le surplus de l'électricité ainsi produite avec des charbons de qualité inférieure pourrait être fournie à bon compte aux consommateurs de la région. La quantité de charbon employée par les mines pour leur propre usage et qui, encore actuellement est de 6 % de la production totale, soit 16 millions de tonnes environ, pourrait être considérablement réduite. Les progrès techniques seraient rapidement généralisés; les mines placées sous la direction des administrateurs et des techniciens les plus capables, dont l'Etat se serait assuré le concours, se trouveraient là encore sur un pied d'égalité, tandis que sous un régime individualiste la valeur de la direction varie avec

chaque entreprise. Des méthodes de comparaison des résultats seraient mises en pratique et indiqueraient du côté de quelles entreprises les efforts devraient porter. Les avantages de cette concentration se manifesteraient également dans les achats de matériaux effectués en bloc pour obtenir des prix plus favorables.

A ces nombreux avantages de la nationalisation, M. Sidney Webb en ajoutait un autre, non moins important : grâce à la constitution de stocks de charbon, représentant environ 10 % de la production annuelle, l'extraction pourrait être rendue plus régulière; les crises seraient évitées ou tout au moins atténuées dans leurs effets.

Pour citer textuellement M. Straker (1), le porte parole de la Fédération, devant la Commission, tous ces perfectionnements dans l'exploitation et la gestion permettraient d'obtenir les résultats suivants :

1°) Une baisse du coût de production se produirait entraînant à son tour une baisse du prix du charbon : a) pour le consommateur national; b) pour le consommateur étranger;

2°) De nombreuses industries, dépendant d'un approvisionnement de charbon à bon marché, profiteraient dans une large mesure de cette baisse des prix sur le marché intérieur;

3°) La baisse des prix d'exportation amènerait une augmentation des quantités exportées;

4°) La marine marchande profiterait considérablement de cette augmentation des quantités de charbon exportées, qui empêcherait les navires de partir sur lest. Le taux des frets de retour pourrait, de ce fait, être abaissé;

5°) La baisse des frets de retour entraînerait une diminution du prix de revient des produits importés, en particulier, des matières premières et des denrées alimentaires;

(1) M. Straker prenait phrase pour phrase le contre pied de la déclaration de Lord Gainsford qui exposa devant la commission la thèse des propriétaires de charbonnages.

6°) En plus de ces avantages, l'Etat serait le propriétaire des gisements et des mines et en retirerait tous les bénéfices (1), au lieu d'en recevoir seulement une partie sous forme d'Income tax et de Mineral Rights duty (2), ainsi qu'il en est actuellement.

Les partisans de la nationalisation prévoyaient également une réorganisation complète du commerce de détail : les intermédiaires actuels seraient expropriés et leurs fonctions confiées aux autorités locales, conseils de comtés ou de bourgs. Dans les grandes villes, les municipalités institueraient de vastes agences de vente du charbon pourvues de stocks importants et munies de tout un matériel moderne de livraison. Des économies considérables seraient ainsi réalisées dans ce domaine, et l'on éviterait certains profits parasites prélevés par les détaillants. Un prix de vente standard serait institué, au grand avantage du consommateur qui verrait disparaître ces hausses injustifiées, enregistrées pendant l'hiver, après une journée de neige ou de grand froid.

Enfin, Sir Leo Chiozza Money voyait dans la nationalisation un autre avantage : tandis qu'actuellement les exportateurs se concurrencent mutuellement sur les marchés étrangers, provoquant ainsi une baisse exagérée des cours, sous un régime de nationalisation, un organisme central chargé des ventes à l'extérieur pourrait être créé. Il traiterait directement avec les gouvernements étrangers et obtiendrait d'eux des prix plus avantageux. On proposait, en somme, de continuer après la guerre la politique que le Contrôleur des charbonnages observait encore à l'époque vis-à-vis des neutres et mêmes des alliés, et contre laquelle la France avait protesté avec véhémence, mais en vain.

(1) La Société fabienne déclare dans « How to pay for the war » que ces bénéfices seraient compris entre 6 et 13 millions de £ et qu'on pourrait les affecter à l'amortissement de la dette de guerre.

(2) N'oublions pas que la fédération refusait toute indemnité aux propriétaires de gisements.

Les partisans de la nationalisation reconnaissaient qu'un certain nombre de ces avantages, surtout ceux résultant d'une exploitation collective et méthodique, pourraient être obtenus par un trust capitaliste. Mais ils ne manquaient pas de signaler les vices que présenterait à leurs yeux un tel mode d'exploitation. L'essence même du régime ne serait pas modifiée : le profit resterait le but à atteindre. Tous les inconvénients actuels qui en découlent subsisteraient donc : les rapports entre l'élément patronal et l'élément ouvrier resteraient tendus ; le trust ou le cartel préférerait, tout comme les exploitants particuliers, payer des indemnités d'accident plutôt que de prendre des mesures préventives ; enfin les prix ne seraient pas maintenus dans de justes limites. A ceux qui objectaient qu'un trust pourrait être placé sous le contrôle du gouvernement, notamment en ce qui concerne les prix, les avocats de la nationalisation répliquaient qu'ils seraient curieux de voir l'Etat trainer à la remorque un « Leviathan » un « tigre noir » tel qu'un trust capitaliste dressant sa puissance contre les intérêts de la collectivité.

Si les partisans de la nationalisation se trouvaient d'accord sur son principe même, des divergences de vue existaient cependant entre eux.

Nous avons déjà signalé que le projet de la Fédération de 1913 accordait une indemnité aux propriétaires de charbonnages, mais refusait toute compensation aux propriétaires de gisements. Un nouveau projet rédigé par Sir Henry Slessor, en 1919, contenait la même disposition.

La Société fabienne, au contraire, indemnisait tous les propriétaires quelle que fut la nature de leur droit. Elle admettait en principe avec la Fédération que la légitimité du droit de propriété individuelle sur les gisements ne se trouve aucunement justifiée par le droit d'accession, mais elle tenait compte d'une situation de fait : tous les titulaires de royalties, parmi les 3.000 existant en Grande Bretagne, ne tiennent pas seulement

leurs droits de l'occupation du sol. Nombreux sont ceux qui pour les acquérir ont fait des sacrifices d'argent. Au même titre que les propriétaires de charbonnages, ils ont droit à une indemnité; mais, dans l'impossibilité matérielle où l'on se trouve de remonter à l'origine des droits de propriété de chaque occupant du sol sur les gisements, mieux vaut les indemniser tous.

Une autre divergence de vue, plus importante, se manifesta en 1919 entre la Fédération et la Société Fabienne, en ce qui concerne l'organisation de l'industrie nationalisée. Pour en saisir toute l'étendue, il importe de retracer en quelques lignes la conception fabienne de la nationalisation et l'influence du syndicalisme et de l'unionisme industriel sur le mouvement ouvrier anglais, peu de temps avant la guerre.

Le socialisme fabien part de la théorie ricardienne de la rente appliquée non seulement à l'agriculture, mais à toutes les formes de l'activité économique. Ayant pour but de confisquer au profit de la collectivité cette rente indûment prélevée sur le consommateur, c'est toujours au point de vue de ce dernier qu'il est amené à se placer. L'Etat étant le protecteur tout indiqué de l'intérêt général, avec lequel se confond en l'espèce l'intérêt des consommateurs, c'est à lui que la Société Fabienne confie le soin de diriger les industries nationalisées.

Pendant longtemps, cette conception fut partagée par le Labour Party et tous les milieux ouvriers anglais. Nous en trouvons du reste une illustration dans le fait que le projet de 1913 de la Fédération des Mineurs et celui de 1917 de la Société Fabienne ne contiennent aucune différence fondamentale, exception faite de la question des indemnités.

La crise ouvrière de 1910 et la désaffectation des travailleurs à l'égard du parlementarisme provoquées par le fait que les salaires ne suivaient pas, d'une part, la hausse du coût de la vie et, d'autre part, le profit des entreprises, favorisèrent la propagation des idées syndicalistes et de l'unionisme industriel. Ces deux formes nouvelles du socialisme, l'une d'origine

continentale, l'autre d'origine américaine, se placent uniquement au point de vue du producteur.

Purement négatif, le syndicalisme d'avant-guerre ne donne aucune précision en ce qui concerne l'organisation future de l'industrie; il se borne à recommander l'action directe et le sabotage en vue de rendre la vie impossible au capitalisme. Une brochure de propagande, « *The miner's next step* » inspirée par cette doctrine fut publiée dans les Galles du Sud en 1912, par un groupement extrémiste de mineurs : *The Un official Reform Committee*. Son but semble se résumer en cette formule : « la mine aux mineurs », sans autres précisions. L'influence du syndicalisme continental ne fut cependant pas très grande sur la conception de la Fédération des Mineurs.

Quant à la doctrine de l'Unionisme industriel, son but est d'instituer la démocratie dans l'industrie, absolument comme elle existe dans la société politique. Elle commence par recommander une réorganisation syndicale : aux trade unions de métier, devront être substituées des trade unions d'industrie groupant sans distinctions de métier tous les ouvriers d'une même branche industrielle. Au bas de l'échelle seront placées des trade unions d'usine; au-dessus des trade unions de district; et, enfin, au sommet de la hiérarchie, une trade union nationale; en somme, à peu de chose près, l'organisation des mineurs. Chacun de ces groupements recevra de la trade union centrale la tâche de contrôler, c'est-à-dire d'administrer, la partie de l'industrie qui lui correspond. Au-dessus des différentes industries nationalisées, sera institué un conseil composé de délégués de chacune d'elles et qui veillera à coordonner leur activité.

Le projet de 1919 de la Fédération, établi comme celui de 1913, sous forme de proposition de loi, s'inspire des doctrines nouvelles de l'unionisme industriel, sans cependant les suivre à la lettre. Il aurait, du reste, été impossible de le faire, étant donné l'opinion peu favorable du Parlement à leur égard.

Aussi bien, la Fédération s'efforça-t-elle de réaliser un compromis entre cette doctrine nouvelle et les idées fabiennes. De là est sortie cette conception nouvelle de la nationalisation, « le *joint control* » (contrôle mixte), c'est-à-dire la direction de l'entreprise par l'Etat et les travailleurs placés à peu près sur pied d'égalité. La Fédération déclare avoir uniquement pour but l'intérêt général, mais ses préférences pour l'unionisme industriel ressortent nettement du texte de son projet. Tout d'abord, au lieu de remettre à l'Etat la propriété des gisements, des charbonnages et de tout le matériel nationalisé, elle en investit un *Conseil des mines*, doué de la personnalité morale et composé de 20 membres, 10 nommés par le roi et 10 par la fédération des mineurs. A la tête de ce conseil minier, elle place un Ministre des mines, responsable, devant le Parlement, des actes du conseil, mais chose assez difficile à concevoir, en raison de cette responsabilité, simple agent d'exécution des décisions du conseil. Celui-ci serait, en réalité, le véritable maître de l'industrie et l'on ne voit pas trop comment, en cas de conflit avec le Parlement, même après la chute du ministre, les choses pourraient s'arranger.

Adversaire déclaré de la bureaucratie, à laquelle donnerait lieu l'application du programme fabien, le projet de la Fédération prévoit que le conseil minier pourra déléguer une partie de ses pouvoirs, sous réserve de son droit de contrôle, à des organismes décentralisés, les *Conseils miniers de district*. Là encore, l'Etat et la Fédération se trouveront sur pied d'égalité : ils auront tous deux au sein du conseil cinq représentants nommés pour trois ans. Enfin, chaque conseil de district pourra déléguer lui-même une partie de ses pouvoirs, présentant un caractère local, à des *Conseils de mine*, composés également de dix membres, dont cinq désignés par les ouvriers de la mine, parmi les membres de la Fédération.

De temps à autre, le Conseil des mines pourra convoquer des conférences de délégués des conseils de district; ceux-ci

pourront agir de même à l'égard des conseils de mines. Notons encore le parallélisme avec l'organisation syndicale des mineurs.

Mais un des traits les plus caractéristiques de ce projet, celui qui fait le mieux ressortir ses tendances de socialisme de producteur, c'est qu'il ne fait aucune place au consommateur dans les différents conseils. C'est à l'Etat qu'il appartiendra, s'il lui convient, de leur céder un ou plusieurs sièges parmi ceux qui lui reviennent. Cependant, l'article 13 prévoit que le roi pourra instituer auprès du Conseil Minier, un Conseil de Consommateurs de combustible (*the Fuel Consumers Council*) investi de pouvoirs purement consultatifs.

Pour en finir avec l'exposé de ce projet de la Fédération, ajoutons qu'il prévoit non seulement la nationalisation des charbonnages, mais également celle de toutes les mines métalliques et de certains minéraux exploités en carrière.

Pour le calcul des indemnités dues aux propriétaires de charbonnages — les propriétaires de gisements, nous le savons, ne seront pas indemnisés — il institue une commission spéciale, *The Mines Purchase Commission*, composée de neuf membres et d'un président nommé par le roi, dont trois seront proposés par l'Association Minière de Grande-Bretagne et trois par la Fédération des Mineurs. L'indemnité sera établie en proportion de la production moyenne des entreprises, mais en aucun cas ne devra être supérieure à 12/. par tonne, quand la production annuelle ne dépassera pas 100.000 T., et de 10/. par tonne au-delà de ce chiffre.

En fixant ces maxima, la Fédération des mineurs de Grande Bretagne, comme notre C. G. T. (1) part de ce principe que le rachat doit être calculé sur la valeur réelle des entreprises, sans tenir compte des inflations financières.

(1) *La Nationalisation industrialisée*, brochure de propagande publiée en 1920 par la C. G. T., voir page 17.

Notons, d'autre part, que le cokeries, recettes de sous-produits et autres entreprises annexes des charbonnages seront aussi nationalisées. L'indemnité sera fixée à part.

Enfin, indiquons que le droit syndical et le droit de grève seront maintenus; que pour les questions de salaires, le Conseil Minier devra traiter avec la Fédération et que l'arbitrage ne pourra être rendu obligatoire.

Etant donné cette influence de l'Unionisme industriel sur le programme de la Fédération, la Société Fabienne, de peur de se voir déborder, fut obligée de remanier sa doctrine. Sans abandonner le point de vue final auquel elle s'est toujours placé, c'est-à-dire celui du consommateur, et en repoussant de ce fait toute idée de contrôle de l'industrie par une association de producteurs, elle admet qu'une part suffisamment large devra être faite aux ouvriers dans la gestion de l'industrie nationalisée. Les dépositions de M. Sidney Webb et de Sir Leo Chiozza Money devant la Commission reflètent cet état d'esprit, de même qu'elle cherchent à parer à l'accusation dirigée contre le caractère bureaucratique du socialisme fabien. Ils confient toute la direction de l'entreprise à un Ministre de Mines placé à la tête d'un département ministériel et responsable devant le Parlement. A côté du ministre, mais avec des pouvoirs purement consultatifs, sera placé un *Conseil National du Charbon* composé des principaux chefs de service du ministère, de représentants des ouvriers, d'un représentant du Trésor et de représentants des consommateurs particuliers et industriels.

Pour éviter les inconvénients d'une direction trop centralisée, le ministre se fera représenter dans chaque district par un *surintendant*, également assisté, à titre consultatif, d'un *Conseil Local* du charbon composé de représentants des ouvriers, de l'administration des chemins de fer et de l'industrie électrique de la région.

La direction de chaque mine sera, comme actuellement, confiée à un directeur responsable. Pour le règlement des ques-

tions d'hygiène et de sécurité, celui-ci recevra, lui aussi, les conseils d'un *Comité de Mine*, composé des principaux employés et de représentants des différentes catégories du personnel. Notons qu'il s'agit ici de représentants, non de la Fédération, mais de tous les ouvriers de la mine.

D'après la conception fabienne, le droit de grève serait maintenu; mais, pour le règlement des questions de salaires, des Conseils de Conciliation de différents degrés, du genre de ceux existant actuellement, seraient institués. L'arbitrage deviendrait pratiquement obligatoire.

SECTION II

La défense des propriétaires de charbonnages

Les propriétaires de charbonnages — dont la thèse fut soutenue devant la Commission par Lord Gainford of Headlam, administrateur de plusieurs compagnies minières — étaient obligés de reconnaître le bien fondé des critiques dirigées contre le régime de propriété privée des gisements : les 14 arguments invoqués n'émanaient-ils pas, en effet, d'une commission purement technique ? Mais, selon eux, point n'était besoin pour y remédier, d'avoir recours à une mesure aussi radicale que la nationalisation. On n'avait qu'à s'en tenir simplement aux recommandations du Comité d'Evaluation et d'Acquisition de la terre, en instituant un tribunal spécial (*sanctionning authority*) chargé d'exproprier les propriétaires récalcitrants ou trop exigeants.

Remarquons que les gisements auraient fort bien pu être nationalisés sans que la situation des propriétaires de charbonnages en fut modifiée. Si ces derniers se posaient en défenseurs des bénéficiaires de royalties, c'était uniquement dans la crainte de voir créer un précédent en faveur de la nationalisation des mines.

Lord Gainford convenait également que le régime de distribution du charbon était loin d'être satisfaisant, mais on ne

devait pas en rendre les propriétaires de charbonnages responsables. C'était là une question qui pouvait être réglée à part.

Il admettait encore que les conditions d'habitation des ouvriers étaient déplorables; mais, selon lui, les exploitants, loin de s'être montrés négligents ou inhumains, avaient au contraire accompli tout leur devoir. Dans aucune autre industrie, exception faite cependant de celle du chocolat et du savon, réputées pour leurs garden-cities, les employeurs n'avaient fait autant pour améliorer le logement de leurs ouvriers. Du reste, ce problème de l'habitation n'était pas spécial à l'industrie houillère. C'était donc à l'Etat qu'il incombait de le résoudre; chose parfaitement possible sans nationaliser toutes les industries. De même, la question de la mortalité infantile relevait du Board of Education et non des exploitants à qui il était impossible d'intervenir dans la vie privée de leur personnel. Si cette mortalité était si élevée dans les familles de mineurs, la faute en était à leur ignorance des conditions d'hygiène, notamment en ce qui concerne l'aération des chambres. Pour lutter avec succès contre cet état de choses, il suffirait d'instituer des cliniques pour enfants, des crèches, des comités spéciaux de surveillance et surtout un corps d'infirmières visiteuses.

Ces arguments d'ordre social, ajoutait Lord Gainford, étaient surtout destinés à apitoyer l'opinion publique sur la condition des mineurs. Or, peu de travailleurs reçoivent des salaires aussi élevés que les leurs.

Quant aux accidents, ils étaient moins fréquents en Grande Bretagne (1,18 % en 1912) que dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis (3,26 %) et en Allemagne (2,39 %). Lord Gainford oubliait de mentionner les pourcentages moins élevés de la France (1,08) (1) et de la Belgique (1,00). Quoiqu'il en fut,

(1) D'après H. Stanley Jevons (*British Coal Trade*, p. 374.), le pourcentage de l'Angleterre pour la période 1907-11 était même de 1,39 et celui des Etats-Unis de 3,79.

l'argument n'était pas probant, car dans les divers pays cités les mines sont également exploitées par des entreprises privées.

Lord Gainford niait, d'autre part, que l'antagonisme entre patrons et ouvriers, invoqué en faveur de la nationalisation, fut aussi aigu qu'on voulait bien le faire croire. Il résultait surtout de la propagande active d'un petit groupe de dirigeants de la Fédération, mais ne révélait pas le sentiment profond de la majorité des mineurs.

En ayant terminé avec ces divers arguments secondaires, les propriétaires de charbonnages s'efforçaient de démontrer l'injustice de l'accusation « d'extravagance et de gaspillage » portée contre leur exploitation. Les résultats n'étaient-ils pas là pour prouver les services rendus à la collectivité par l'initiative des particuliers ? Le développement des ressources houillères du pays n'avait-il pas suivi l'accroissement de ses besoins ? En l'espace de trente ans, de 1883 à 1913, la production était passée de 128.000.000 tonnes à 228.000.000 tonnes, et le nombre d'ouvriers employés dans les charbonnages de 492.452 à 1.118.452. Sous le régime de liberté d'avant-guerre, les particuliers n'avaient pas craint de risquer des capitaux considérables dans des entreprises ne donnant, en général, des bénéfices qu'au bout de plusieurs années. Jamais l'Etat ne se serait montré aussi hardi !

Il était, d'autre part, absolument faux de dire que les progrès techniques n'avaient pas été généralisés dans l'industrie minière.

Si ce régime de liberté des exploitations présentait certains défauts — rien n'est parfait en ce monde — leur gravité n'était cependant pas assez accentuée pour qu'on se lançât dans une expérience telle que la nationalisation, pour que l'on fit un tel saut dans l'inconnu.

Il n'était d'ailleurs pas du tout prouvé que la nationalisation donnerait les résultats attendus par ses partisans ; on pouvait même, sans trop se risquer, affirmer le contraire.

Tout d'abord, la plupart des arguments en sa faveur pro-

venaient d'un petit groupe de théoriciens peu au courant de la technique minière et des conditions spéciales de cette industrie. Témoin cette recommandation de M. Sidney Webb tendant à la constitution de stoks considérables de charbon. Il ignorait tout simplement que ce combustible est difficile à conserver longtemps : il se désagrège sous l'action des intempéries ou prend feu spontanément. La construction de hangars appropriés, étant donné les frais qu'elle implique, ne pourrait être envisagée.

En outre, certains de ces arguments — telle, par exemple, la prétendue augmentation de production qui résulterait d'un changement dans la mentalité des ouvriers et d'une exploitation collective — pouvaient s'appliquer à n'importe quelle autre industrie : textiles, métallurgie, constructions maritimes, etc... Dans ces conditions, pourquoi s'en prendre plus spécialement à l'industrie du charbon, à l'une des plus aléatoires et dont les conditions d'exploitation varient d'une entreprise à l'autre ? Et les adversaires de la nationalisation d'invoquer ici leur argument traditionnel : l'incapacité de l'Etat dans la direction des industries. « C'est un caractère de l'administration du gouvernement, disaient-ils, que tout fonctionnaire ne doit prendre aucune responsabilité, mais en référer à son supérieur hiérarchique. En dernier lieu, la responsabilité doit être prise par le Parlement dont les actes sont inévitablement guidés par les considérations politiques », et encore : « les méthodes appliquées dans un département ministériel ont pour effet de déprimer, plutôt que d'exciter, l'imagination, l'initiative et l'activité. » (1).

A cette argument classique, Sir Leo Chiozza Money opposait les résultats obtenus par l'Etat anglais, pendant la guerre, dans ses fabriques de munitions, notamment dans ses usines modèles de Gretna, et dans la plupart des organismes de contrôle. Si l'on ne s'était pas montré ménager des deniers publics, c'est

(1) Rapport des propriétaires de charbonnages. Art. 15.

qu'il fallait aller au plus vite; les adversaires étaient donc mal fondés d'en tirer argument. A ces succès invoqués par les partisans de la nationalisation, les adversaires répliquaient par les échecs. Ils ajoutaient même qu'on ne pouvait faire état des résultats obtenus pendant la guerre, étant donné, d'une part, qu'on avait puisé largement dans le personnel supérieur des entreprises privées et, d'autre part, que tous les fonctionnaires étaient, à l'époque, stimulés par leur patriotisme. C'était surtout les résultats de la nationalisation avant la guerre et dans les autres pays, qu'il fallait prendre en considération. Or, ils étaient franchement détestables. Lord Haldane, ancien lord chancelier, répondait que si les entreprises nationalisées autrefois avaient été mal administrées, c'était uniquement parce qu'à leur tête on avait placé des fonctionnaires éduqués pour un tout autre travail. Mais il affirmait, d'après les résultats obtenus pendant la guerre, que par une enseignement technique et un entraînement approprié, une élite de dirigeants pourrait rapidement être formée.

Cette incapacité de l'Etat, jointe aux difficultés naturelles que présente l'exploitation des mines par un organisme central quel qu'il soit, aurait certainement pour effet, affirmait Lord Gainford, de provoquer une baisse de la production et une hausse des prix; les exportations diminueraient, d'où hausse des frets et de tous les produits importés. A cela il fallait ajouter que la paix sociale tant désirée ne serait pas réalisée : les ouvriers, ainsi que cela s'était déjà vu pendant la guerre, n'hésiteraient pas à se mettre en grève en vue d'augmentations de salaires. Il serait bien difficile au gouvernement de ne pas céder aux injonctions de la Fédération et, dans ce cas, il devrait augmenter les prix du charbon. Le consommateur ferait les frais de l'expérience de nationalisation.

Examinant le cas où l'industrie ne serait pas nationalisée mais où une participation effective à la gestion serait accordée aux ouvriers, Lord Gainford déclarait au cours de son témoi-

gnage : « Je suis autorisé à déclarer, au nom de l'Association
« Minière de Grande Bretagne, que les propriétaires de char-
« bonnages déclineront la responsabilité de poursuivre leur ex-
« ploitation, si on ne leur laisse pas la direction complète de
« l'industrie; ils ont le sentiment que, en une telle éventualité,
« ils se trouveraient, bien qu'à leur avis les conséquences en
« dussent être désastreuses pour le pays, acculés à cette seule
« solution : la nationalisation à des conditions équitables. » (1)

Si les propriétaires de charbonnages se montraient hostiles à toute participation des ouvriers à la gestion, ils se déclareraient cependant disposés à prendre leur avis en matière d'hygiène et de sécurité et dans toutes les questions intéressant leur bien-être. Des comités paritaires de mines et de district seraient institués à cet effet.

De plus, ils leur offraient une participation aux bénéfices. Les variations de salaires, au lieu d'être déterminées comme par le passé, d'après les signes extérieurs révélant la situation de l'industrie, notamment le prix de vente du charbon, le seraient d'après le montant exact des bénéfices, partagés selon une proportion à déterminer.

Quant à l'organisation future de l'industrie, ils proposaient seulement la création d'un Ministère des Mines dirigé par un Ministre responsable. Ce Ministère serait simplement investi des pouvoirs actuellement répartis entre les différents départements.

SECTION III

Les rapports de la Commission Sankey

Pas plus qu'en matière de salaires et de durée du travail, l'accord ne put se faire au sein de la Commission Sankey au sujet de la nationalisation. La différence fondamentale des

(1) Coal Industry Commission. — Reports and Minutes of Evidence. Vol. II, p. 810.

thèses en présence le laissait d'ailleurs prévoir. Cependant, conformément à sa promesse, la Commission faisait connaître au gouvernement, le 20 Juin 1919, le résultat de ses travaux. Elle déposait quatre rapports : l'un, signé du président seul; le second, des six représentants des mineurs; un troisième, de tous les propriétaires de charbonnages, sauf Sir Arthur Duckham; et le dernier, de ce représentant patronal dissident.

RAPPORT DE SIR JOHN SANKEY. — Sir John Sankey prend à son compte, dans la première partie de son rapport, la plupart des critiques dirigées contre le régime de propriété privée, aussi bien des gisements que des charbonnages. Comme il l'annonçait en quelque sorte au mois de Mars, il admet la nécessité de la nationalisation, sauf en ce qui concerne le commerce du charbon. Il estime, avec les membres fabiens de la Commission, qu'une juste indemnité, fondée sur la valeur d'avant guerre, doit être accordée à tous les expropriés, propriétaires de charbonnages ou titulaires de droits miniers (1). Seuls, les droits de passages au fond sont privés de toute compensation, car ils n'impliquent aucune gêne pour le propriétaire de la surface et sont vraiment par trop abusifs. Sir John Sankey suggère également qu'après une première évaluation globale des gisements et droits accessoires, le Parlement fixe définitivement la somme à répartir entre les intéressés (2). De la sorte, aucune surprise ne sera à redouter par la suite.

Quant à l'expropriation des exploitants, elle portera uniquement sur les charbonnages proprement dits; les cokeries et les recettes de sous-produits et autres entreprises annexes du

(1) Ne devront être pris en considération que les gisements connus au jour de l'évaluation et situés à moins de 4.000 pieds de profondeur.

(2) D'après les estimations d'un haut fonctionnaire du Board of Inland Revenue, M. Thomas A. O'Donahue, estimation fondée sur la valeur d'avant-guerre, la nationalisation des mines nécessiterait une émission de bons du Trésor de £ 240 millions (6 milliards 48 millions de Francs or, en comptant la £ à 25 fr. 20) soit £ 90 millions pour les gisements et £ 150 millions pour les charbonnages (Coal Industry Commission. — Reports and Minutes of Evidence. Vol. II, p. 591).

même genre, étant donné leur caractère d'industrie débutante, seront laissées à l'initiative des particuliers. S'il s'agit d'entreprises intégrées, telles que des hauts fourneaux, des aciéries, etc... l'art. 38 du rapport déclare que « les propriétaires de-
« vraient avoir le droit d'obliger l'Etat à acheter; et l'Etat le
« droit d'obliger le propriétaire à vendre si, d'après un arbitre,
« la séparation de l'entreprise ne pouvait être effectuée au
« point de vue industriel ou commercial. »

La nationalisation se fera, du reste, sans bourse délier pour l'Etat : les indemnités seront versées sous forme d'obligations du Trésor et non d'espèces, le service de l'intérêt et de l'amortissement étant mis à la charge de l'industrie nationalisée qui conservera son indépendance financière.

Si le président de la Commission se prononce en faveur de la nationalisation, ce n'est pas sans avoir pesé longuement le principal argument de ses adversaires : l'incapacité de l'Etat. Mais il estime que ce danger est purement problématique, tandis que celui résultant de l'antagonisme croissant entre mineurs et propriétaires de charbonnages constitue une certitude. A l'appui de cette thèse, il invoque le témoignage de Lord Haldane, d'après lequel l'Etat pourrait rapidement former une élite de fonctionnaires aptes à diriger des entreprises nationalisées. En attendant, déclare l'art. 40 « l'on devrait offrir à l'ensemble des cadres dirigeants des mines, y compris les administrateurs délégués des sociétés, la faculté de conserver leur situation et leurs émoluments actuels pour une durée de cinq ans, des augmentations étant prévues ».

Ce souci de pallier aux dangers de l'étatisme, au « *red tape* » (1) apparaît encore dans l'art. 76 aux termes duquel le recrutement du personnel devra se faire comme dans les entreprises privées : pas d'avancement à l'ancienneté, pas de

(1) Couleur du ruban avec lequel on attache les dossiers dans les Ministères : autrement dit les cartons verts de nos administrations.

retraites. On peut même dire que cette préoccupation domine les recommandations du rapport relatives à l'organisation future de l'industrie.

Non seulement le président Sankey tient compte des critiques des propriétaires de charbonnages, mais il réalise un compromis entre le projet de la Fédération et celui de la Société Fabienne : il s'efforce de concilier l'intérêt du producteur et celui du consommateur, en organisant un contrôle à trois où l'Etat, conformément à sa fonction naturelle, jouera le rôle d'arbitre, faisant pencher la balance tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, selon les nécessités du moment.

L'organisme principal auquel sera confiée la gestion technique et commerciale de l'industrie nationalisée ne sera ni un Conseil Minier Central, comme dans le projet de la Fédération, ni un Ministère, comme dans celui de la Société fabienne. Ces deux organismes seront pourtant prévus, mais avec des pouvoirs secondaires. La base du système sera formée par 14 Conseils Miniers de District, placés chacun à la tête de l'ensemble des charbonnages d'un bassin houiller. La gestion bureaucratique de l'industrie sera ainsi évitée.

Chaque Conseil de district sera composé de 14 membres, dont un président et un vice-président nommés par le Ministre des mines, les douze autres étant désignés de la façon suivante : quatre seront élus par les ouvriers mineurs du bassin et huit seront nommés comme suit par le Ministre :

quatre devront représenter les consommateurs (dans les districts sidérurgiques, deux au moins devront représenter les industries du fer et de l'acier, et dans les districts maritimes deux au moins les exportateurs de charbon);

deux devront représenter le personnel technique de l'industrie.

deux devront représenter le personnel commercial.

La durée de leur mandat sera de cinq ans et ils recevront des appointements.

Dans son district, chaque Conseil, équivalant, en somme, au conseil d'administration d'une société, aura la haute main sur la direction de l'industrie : il fixera le contingent d'extraction de chaque entreprise, fera en sorte de rendre la production régulière, dirigera les travaux de prospection, tracera le plan de développement du bassin houiller, négociera les salaires de base, concentrera les commandes et réglera la distribution du charbon, enfin, il déterminera les prix sur le carreau en tenant compte :

- a) D'un salaire équitable pour les ouvriers;
- b) Du coût des matériaux;
- c) Des frais d'entretien, de direction, de développement;
- d) De l'intérêt des obligations à émettre en contre valeur du prix de rachat des gisements et des mines;
- e) D'un prélèvement en vue de la constitution d'un fonds de réserve;
- f) D'un profit destiné à des buts d'intérêt national.

Le Conseil de District sera maître de ses finances, le Trésor ne pourra y intervenir et devra attendre qu'on lui verse la part qui lui revient.

Pour tout ce qui est des questions d'hygiène et de sécurité des ouvriers, le Conseil de District devra se conformer aux instructions de l'inspecteur en chef des mines ou des inspecteurs divisionnaires placés sous les ordres du ministre.

Les réunions du Conseil auront lieu une fois par mois. Mais pour assurer entre temps la continuité des opérations, il désignera un Comité commercial et un Directeur commercial, placés sous son contrôle, qui passeront tous contrats d'approvisionnement en matériaux ou de vente du charbon.

Sous les ordres du Conseil de District seront placés les directeurs de charbonnages, responsables comme par le passé de leur gestion et des accidents. Pour qu'ils puissent consacrer le meilleur de leur temps au côté technique de l'entreprise et veiller

surtout à la sécurité du personnel, un directeur commercial leur sera adjoint.

Afin de donner aux ouvriers une voix effective dans toutes les questions où leur propre sécurité ou leur propre santé est en jeu, le rapport prévoit qu'il sera établi dans chaque mine un Conseil Minier Local composé de la façon suivante : le directeur, le sous-directeur et le directeur commercial en seront membres de droit; quatre membres seront élus pour deux ans par les ouvriers de la mine et les trois autres seront nommés pour deux ans également par le Conseil Minier de District. Le conseil se réunira tous les quinze jours pour examiner les questions de sa compétence, mais il ne pourra donner au directeur que des avis. Si celui-ci refuse de les suivre, la question pourra être portée devant le Conseil de District. Tous les quinze jours également le Conseil de Mine devra signaler au Conseil de District les baisses de la production et en indiquer les causes.

Si l'organisation prévue par Sir John Sankey s'en était tenue là, elle aurait été loin de la perfection. Le manque de coordination dans l'action des quatorze Conseils de district, le défaut de surveillance sur la gestion de chaque conseil auraient infailliblement conduit à des résultats peu satisfaisants. Aussi bien, le rapport de Sir John Sankey prévoit-il l'institution d'un Ministre des Mines et d'un Conseil Minier National.

Le Conseil Minier National sera composé de délégués des Conseils de District nommés pour trois ans (un par cinq millions de tonnes d'extraction). Il se réunira au moins trois fois par an sous la présidence du Ministre pour examiner toutes les questions relatives à l'industrie minière, dont il voudra bien se saisir. Il ne pourra, toutefois, que donner des avis au Ministre.

Le rôle de celui-ci sera plus important : sans assumer la charge de la direction technique de l'industrie, il en conduira la politique générale et exercera sa surveillance sur la gestion des Conseils de District qui devront régulièrement lui adresser des comptes rendus de leur situation. Dans cette tâche, il sera as-

sisté d'un Comité Permanent de dix-huit membres élus par le Conseil National dans son sein et composé par tiers, de représentants des ouvriers, des consommateurs, du personnel technique et commercial. Après avis de ce Comité, le Ministre aura le droit d'opposer un veto à toute résolution prise par un Conseil de District ou par un Conseil de Mine. Les motifs de sa décision devront, dans ce cas, être rendus publics.

Quant aux relations entre le personnel et la direction, en matière de salaires, notamment, elles donneront lieu à des conventions collectives contenant une clause d'arbitrage obligatoire pour tous les conflits.

Enfin, le rapport de Sir John Sankey recommande le maintien du département du contrôle des charbonnages jusqu'à la mise en application du plan de nationalisation.

RAPPORT DES REPRÉSENTANTS DES MINEURS. — Tous les représentants des mineurs se déclarent en « accord substantiel » avec le président Sankey. S'ils déposent un rapport séparé, c'est uniquement pour faire quelques réserves dont voici les plus importantes :

D'abord, ils désireraient voir accorder aux mineurs une représentation plus large dans les Conseils de District et dans le Conseil National, conformément au projet soumis par M. Straker.

Ils voudraient également voir la nationalisation appliquée aux cokeries et autres entreprises annexes.

Enfin, trois d'entre eux, MM. Frank Hodges, Robert Smillie et Herbert Smith estiment, conformément aux principes de la Fédération dont ils sont membres, qu'aucune indemnité ne devrait être payée aux propriétaires de gisements, ce qui n'implique pas le refus d'allocations à ceux n'ayant que ce seul moyen d'existence.

RAPPORT DES REPRÉSENTANTS PATRONAUX. — Il s'inspire, du commencement à la fin, des dépositions de Lord Gainford, aussi l'analyserons-nous très brièvement. Sur un point,

cependant, il se sépare de la thèse de l'Association Minière de Grande Bretagne : probablement sous l'influence de ses deux signataires désignés par le gouvernement ou pour se concilier l'opinion publique, il recommande la nationalisation des gisements moyennant indemnité. La concession n'est qu'apparente, car en réalité ce sont les propriétaires fonciers et non les exploitants qui en font les frais.

Comme Lord Gainford, les représentants patronaux recommandent la création d'un Ministère des Mines dirigé par un ministre responsable devant le Parlement. Rentreront dans ses attributions l'application des lois minières existantes et la gestion du nouveau patrimoine minier de l'Etat. Auprès du ministre, devrait être institué un Comité consultatif composé de représentant des propriétaires de charbonnages, des ouvriers, des négociants en charbon et des consommateurs.

Ils reconnaissent également les imperfections du régime de distribution et conseillent, pour y remédier, que les municipalités soient autorisés à faire le commerce du charbon, en concurrence avec les négociants actuels.

Quant aux relations entre ouvriers et patrons, les signataires du rapport manifestent le désir de les améliorer, en recommandant la création d'une série de conseils paritaires simplement consultatifs : des Comités de Mine discuteraient des questions « d'exploitation, de travail et autres qui intéressent à la fois les deux parties » ; des conseils de district s'occuperaient des « questions présentant un caractère de district, que, d'après l'opinion du conseil, il est de l'intérêt mutuel des parties de discuter » ; enfin, un conseil national « s'occuperait des questions d'intérêt national qui lui seraient soumises ».

Si les signataires du rapport n'avaient déclaré dans son art. 48 s'être bornés « à indiquer en termes généraux les règles d'après lesquelles les différents conseils devraient être créés » on aurait pu croire, d'après les formules très vagues employées, que ce système de conseils constituait un simple cadre vide destiné à calmer l'agitation ouvrière en faveur des conseils d'usine.

RAPPORT DE SIR ARTHUR DUCKHAM. — A la différence des autres représentants patronaux désignés, soit par les propriétaires de charbonnages, soit par le gouvernement, Sir Arthur Duckham reconnaît le bien fondé des critiques dirigées contre le régime individualiste de propriété et d'exploitation des gisements. Il admet que « de graves pertes ont été causées à la communauté par l'absence de coordination entre les efforts des entreprises privées » (1) que de nombreux avantages résulteraient d'une exploitation collective des charbonnages.

Pourtant, tout en admettant la nationalisation des gisements, il se déclare adversaire de celle des entreprises minières. Il voit en elle une expérience colossale sans précédent. « Une erreur, ajoute-t-il, pourrait être cause d'une calamité nationale. » (2) L'étatisme et la bureaucratie auraient tôt fait de provoquer une hausse des prix, alors que le charbon à bon marché est une nécessité vitale pour le pays.

Suivant en somme, le même raisonnement que Sir John Sankey, il se sépare de lui quant au mode d'organisation future de l'industrie pour des raisons de tendance, plutôt que de logique.

Tandis que le Président voit la solution des inconvénients actuels dans un régime de nationalisation décentralisée, Sir Arthur Duckham croit la trouver dans un renforcement obligatoire de la structure capitaliste de l'industrie, dans la création, non pas d'un seul trust — car ce serait retomber dans le danger de la bureaucratie — mais d'un certain nombre de trusts de district.

Dans chaque région houillère, dont les limites seront déterminés logiquement par une commission spéciale, toutes les entreprises de charbonnages seront mises dans l'obligation de fu-

(1) Rapport de Sir Arthur Duckham, art. 15.

(2) Rapport de Sir Arthur Duckham, art. 18.

sionner en un *District Coal Board* (Bureau de District du Charbon).

En contrevaieur des apports de chaque entreprise, le trust émettra des actions dont le montant total ne pourra dépasser la valeur des divers intérêts groupés, estimés sur la base de 1914 (1). Toutes les actions seront identiques. Elles rapporteront un intérêt minimum de 4 %, garanti par l'Etat; le profit dépassant le montant nécessaire pour payer cet intérêt de 4 % et pour assurer le service de l'amortissement sera employé :

a) A la constitution de tels fonds de réserve autorisés par le Ministre;

b) Au paiement d'un supplément d'intérêt de 2 %.

S'il reste des bénéfices après ces diverses affectations, ils seront répartis dans la proportion suivante :

1/3 aux actionnaires, à titre de dividende;

2/3 pour abaisser les prix du charbon.

La garantie d'intérêt trouve sa contre-partie dans l'art. 30 : « si, au cours d'une période de 7 années consécutives, il y a été fait quatre fois appel et qu'aucun remboursement n'ait été effectué, l'Etat aura le droit de prendre le contrôle du District Coal Board, à la condition de verser aux actionnaires une indemnité calculée d'après la moyenne des bénéfices réalisés au cours de la période de 7 ans envisagée. »

Le District Coal Board aura la direction complète des entreprises qui le composent, celles-ci perdant du reste toute individualité. Il devra simplement se soumettre aux prescriptions légales relatives à la sécurité des ouvriers.

Le conseil d'administration du « Board » sera composé d'au moins sept membres, dont quatre seulement nommés par les

(1) Quand il s'agira d'un charbonnage faisant partie d'un groupe d'entreprises intégrées, il devra néanmoins être compris dans le District Coal Board. Il sera ensuite amodié à ses exploitants antérieurs qui auront le droit de prendre tout le charbon nécessaire à leur propre usage, mais ne pourront en vendre, sauf par l'intermédiaire du District coal Board.

Rapport de Sir Arthur Duckham, art. 34.

actionnaires. C'est que Sir Arthur Duckham fait au personnel une place dans la gestion : un des trois administrateurs restants sera nommé par les directeurs et sous-directeurs d'entreprises et les deux autres par les ouvriers. Cette participation à la gestion se réduit somme toute à un simple droit de regard et d'avis, puisque le personnel sera forcément en minorité.

L'Etat, en tant que propriétaire des gisements de la région, pourra se faire représenter au conseil d'administration par un ingénieur n'ayant que voix consultative.

Comme dans les sociétés ordinaires, le conseil d'administration élira dans son sein un président et un administrateur délégué.

Ainsi que les trois autres rapports, celui de Sir Arthur Duckham prévoit la constitution de comités de mines composés de représentants de la direction et de représentants des différentes catégories d'ouvriers. Ils traiteront des questions de sécurité, d'amélioration des méthodes de travail, d'hygiène, etc...

Sir Arthur Duckham recommande également la création d'un ministère des mines chargé de l'application des lois et des règlements relatifs à la sécurité des mineurs ; de l'octroi de concessions minières et de la publication de statistiques relatives à la situation de l'industrie. Une fois par trimestre, le ministre convoquera une réunion des présidents des District Coal Boards au cours de laquelle les questions d'intérêt général seront examinées.

Quant aux salaires, ils continueront à être déterminés dans chaque région par des Conseils de Conciliation. Un système de primes à la production sera organisé.

SECTION IV

La politique du Gouvernement à l'égard des recommandations de la Commission

Les quatre rapports déposés par les membres de la Commission Sankey recommandaient la nationalisation des gise-

ments. Pour être fidèle à ses déclarations du mois de Février, le gouvernement était donc moralement obligé de les suivre. Au point de vue constitutionnel, cependant, il ne pouvait être considéré comme lié par les recommandations d'une simple commission royale d'enquête.

La ligne de conduite qu'il devait normalement adopter, quant aux charbonnages, était plus difficile à tracer : l'unanimité n'avait pu être réalisée au sein de la commission ; toutefois, les mineurs pouvaient faire valoir que le principe de la nationalisation avait recueilli les voix de la majorité (7 contre 6) puisque leurs 6 représentants s'étaient déclarés en accord « substantiel » avec le président Sankey.

Quelle allait donc être l'attitude du gouvernement ?

Le dépôt des rapports ne fut suivi d'aucune déclaration immédiate de sa part. Néanmoins, les partisans de la nationalisation se rendirent dès lors compte que la lutte allait être rude. Depuis le début de la seconde partie de l'enquête, leurs adversaires avaient mobilisé leurs forces et mettaient tout en œuvre pour faire échouer la nationalisation, au cas où elle viendrait à être recommandée par la Commission. Au moment du dépôt du rapport Sankey, leur campagne redoubla : un grand nombre de parlementaires de la coalition firent même savoir à M. Lloyd George, par pétition, qu'ils s'opposeraient à tout projet de nationalisation ; les chambres de commerce, de leur côté, votèrent des résolutions dans le même sens.

Devant cette levée de boucliers, la Fédération décida d'attendre les actes du gouvernement avant de rien entreprendre ; elle en avisa le Labour Party qui lui offrait son concours.

Le gouvernement observa la même attitude d'expectative. Aux questions qui lui étaient posées à la Chambre au sujet de ses intentions, il se contentait de répondre : « La question est à l'étude ».

Les mineurs l'accusent cependant d'être sorti de sa réserve à l'occasion des élections partielles de East Swansea et de

Bothwell. La question de la nationalisation avait été posée devant les électeurs. Or, la veille du scrutin, le Président du Board of Trade, sans avoir pris l'avis du Conseil consultatif du département du contrôle, annonça que le charbon serait dorénavant vendu six shillings plus cher la tonne, pour faire face à l'augmentation de salaire consentie au mois de Mars par le premier rapport Sankey. Selon les mineurs, il y eut là une manœuvre électorale destinée à indisposer le public contre eux et qui fut cause de leur échec à East Swansea.

Quoiqu'il en soit, le 14 Juillet, eut lieu aux Communes un débat important au sujet de cette augmentation de prix. M. W. Brace, un député des mineurs, s'efforça de démontrer, chiffres à l'appui, que les estimations du gouvernement, quant à un déficit probable dans l'industrie du charbon, reposaient sur une erreur et qu'en réalité aucun déficit ne se produirait : l'augmentation n'était donc pas fondée.

M. Bonar Law, reconnaissant implicitement la justesse de l'argumentation du député travailliste, déclara alors que le gouvernement, prenant les risques à sa charge, suspendrait pour une durée de trois mois, la mesure prise, si de leur côté les mineurs s'engageaient à renoncer à leur droit de grève pendant cette période.

En acceptant, les mineurs se seraient trouvés désarmés pour faire aboutir les recommandations du premier rapport Sankey qui n'avaient pas encore été exécutées, ainsi que la nationalisation.

Le piège était trop apparent ; aussi la conférence de la Fédération, tenue à Keswick, repoussa-t-elle ces propositions.

En même temps, elle fixa son attitude au sujet des rapports de la Commission, chose qu'elle n'avait pas encore faite. Suivant la voie de moindre résistance, elle abandonna son propre projet et fit savoir au gouvernement que tout en n'étant pas entièrement satisfaite du rapport du Juge Sankey, elle était néanmoins résolue à lui donner tout son appui.

Au début du mois de Juillet, le bruit avait déjà couru dans certains journaux que le gouvernement venait de se prononcer contre la nationalisation des charbonnages. Le 24, la presse entière reproduisait cette information, que le gouvernement faisait d'ailleurs démentir. Mais le 18 Août, au cours d'un long discours prononcé aux Communes, M. Lloyd George faisait officiellement connaître la politique que son ministère entendait suivre : se prévalant du droit du gouvernement de ne pas être lié par les recommandations d'une commission royale d'enquête, il rejetait la nationalisation; puis, s'inspirant des idées de Sir Arthur Duckham, sans cependant les suivre à la lettre, il traçait dans ses grandes lignes le projet qu'il déposerait. Les gisements seraient rachetés par l'Etat; quant aux entreprises de charbonnages, on les obligerait à se syndiquer dans chaque région, de façon à réduire au minimum les dépenses d'administration et les frais d'extraction. Les ouvriers seraient représentés au conseil d'administration. M. Lloyd George ne faisait aucune allusion à la limitation des bénéfices prévue par le rapport Duckham.

A l'appui de sa décision, le premier ministre ne développait guère qu'un seul argument (1) : selon lui, les recommandations de Sir John Sankey étaient surtout fondées sur la croyance que la nationalisation éviterait l'agitation ouvrière; or, la grève du Yorskshire dirigée contre le contrôleur, c'est-à-dire contre le gouvernement, démontrait l'erreur du distingué magistrat.

Repoussant le rapport Sankey, M. Lloyd George ne pouvait faire autrement que d'accepter celui de Sir Arthur Duckham. M. Bonar Law avait en effet déclaré lors du dépôt du premier rapport Sankey, au moins de mars, que le gouvernement l'ob-

(1) M. Lloyd George prétendit également que les recommandations de la Commission étaient entachées de nullité, car deux de ses membres, M. Sidney Webb et Sir Leo Chiozza Money, sortant de leur rôle de juge, avaient déposé devant elle. Les partisans de la nationalisation pouvaient sans peine citer des précédents.

serverait dans l'esprit et dans la lettre. Or, n'y était-il pas textuellement écrit : « Même d'après les seuls témoignages recueillis jusqu'à ce jour, le système actuel de propriété et d'exploitation des mines de houille est condamné et quelque autre système doit lui être substitué : soit la nationalisation, soit une méthode de concentration par achat national et par contrôle mixte ou par contrôle mixte seulement ».

Du moment qu'on repoussait la nationalisation, il fallait adopter la concentration obligatoire des entreprises.

Devant l'attitude du gouvernement, les mineurs, cela va sans dire, ne manquèrent pas de l'accuser d'avoir failli à ses promesses. M. Bonar Law, selon eux, s'était implicitement engagé à accepter l'avis de la majorité de la commission. Ils invoquaient, d'autre part, une déclaration faite par le Home Secretary à la Chambre des Communes, au mois de Février, lors de la discussion du projet de loi instituant la commission.

« C'est uniquement une proposition d'affaire et s'il résulte de l'enquête que, dans l'intérêt de l'ensemble du pays, les mines devraient être nationalisées, que les habitants de ce pays seraient plus heureux si les mines étaient exploitées sous un système de nationalisation, plutôt que sous un régime de propriété privée, alors ce serait une bonne proposition d'affaire et nous l'accepterions... »

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que M. Vernon Hartshorn, parlant à la Chambre des Communes, le 18 Août, ait, en ces termes véhéments, apostrophé le gouvernement :

« Nous ne demandons pas une commission. Nous l'avons acceptée. Nous avons déposé devant elle. Pourquoi cette commission a-t-elle été nommée ? Était-ce là un immense coup de bluff ? Avait-on même l'intention, si les rapports se prononçaient en faveur de la nationalisation, de nous l'accorder ? Mais pourquoi donc la question a-t-elle été soumise à la Commission ? Telle est la question que les mineurs de ce pays

« poseront et ils répondront : nous avons été trompés, trahis, « dupés » (1).

L'attitude de la Fédération, nous l'avons dit, avait été toute d'expectative. Dès que l'Exécutif eut connaissance de la déclaration de M. Lloyd George, il s'empessa de convoquer une conférence ordinaire qui, après examen de la situation, prendrait les mesures nécessaires. La Conférence eut lieu le 3 Septembre, et contrairement à ce qu'on pourrait croire, elle ne se prononça pas pour la grève. Elle résolut de faire appel au Congrès des Trade Unions, en vue d'obtenir une mobilisation générale des forces travaillistes.

Une semaine plus tard, ce congrès, réuni d'ailleurs en séance ordinaire, décidait presque à l'unanimité, par 4.478.000 voix représentées contre 77.000, de soutenir l'action des mineurs. Sur la demande de MM. Robert Smillie, président de la Fédération des mineurs, et J. H. Thomas, leader des cheminots, il votait une motion invitant le Comité Parlementaire du Labour Party à se mettre en rapport avec le chef du gouvernement, au nom du mouvement travailliste dans son ensemble, et d'insister pour l'adoption du rapport Sankey. En cas de refus de M. Lloyd George, la motion prévoyait qu'un congrès spécial devrait être convoqué.

Ce fut seulement le 9 Octobre que la délégation travailliste rencontra M. Lloyd George, assisté de quelques-uns de ses ministres. Comme l'on s'y attendait, il maintint ses décisions. En conséquence, un congrès spécial fut convoqué pour le 9 Décembre.

Entre temps, la Fédération décida que même si la grève devait être employée, appel serait au préalable fait à l'opinion publique. Elle se rendait compte que sans cet appui la nationa-

(1) Cité d'après Page Arnot. *Further Facts from the Coal Commission*, p. 17. (Publication du Labour Research Department).

lisation aurait peu de chance d'aboutir; elle craignait d'engager la lutte dans ces conditions. Aussi bien le congrès spécial des Trade Unions fut-il encore une fois d'accord avec elle pour qu'une propagande intensive fut entreprise à frais communs dans le pays.

Dès le 9 Décembre, la campagne de propagande était inaugurée à Londres au cours d'un vaste meeting; pendant deux mois les tracts et les brochures furent distribués à profusion.

« Malgré toute l'énergie déployée, écrit M. Cole, cette campagne aboutit à un échec complet. Aucune opposition ne se « révéla, mais il fut bientôt évident qu'à part les milieux placés « sous l'influence directe du Labour Party, le public n'y prenait « pas grand intérêt. D'autres questions nationales ou internationales retenaient son attention.

« Aussi, à la fin de cette campagne, la situation des partisans « de la nationalisation était-elle moins bonne qu'à son début, le « rapport Sankey ayant perdu dans bien des esprits l'intérêt de « l'actualité. »

Devant cet échec, la Fédération voulut recourir aux moyens énergiques. Elle demanda au Congrès des Trade Unions le déclenchement d'une grève générale. Mais comme cette résolution avait été votée par 524.000 voix seulement contre 344.000, le congrès, jugeant par ailleurs la situation peu favorable, se déclara à une forte majorité contre la grève et en faveur d'une action politique intensive en vue des nouvelles élections législatives où la question de la nationalisation serait posée devant le pays.

Les mineurs en temporisant avaient laissé échapper le moment d'agir.

Les déclarations de M. Lloyd George, relatives à la réorganisation de l'industrie houillère sur la base du plan Duckham, ne reçurent pas un accueil plus chaleureux de la part des propriétaires de charbonnages que de celle des mineurs. Personne ne fut donc étonné, en Juin 1920, de constater que le projet

déposé alors par le gouvernement ne prévoyait ni la nationalisation, ni la concentration obligatoire des entreprises. Il ne comportait même pas le rachat des droits miniers, pourtant recommandé par les quatre rapports de la Commission Sankey.

Le gouvernement parvint sans peine à le faire passer. Le 16 Août, il recevait la sanction royale sous le nom de *Mining Industry Act 1920*.

Cette loi, divisée en trois parties, s'inspire surtout des recommandations des propriétaires de charbonnages.

Dans sa première partie, elle institue non un Ministère des Mines indépendant, mais chose à peu près semblable, un Département des Mines rattaché au Board of Trade et dirigé par un sous-secrétaire d'Etat. Ses fonctions sont celles que lui accordaient les propriétaires de charbonnages. A titre transitoire, cependant, jusqu'au 31 Août 1921, date à laquelle la fin du contrôle se trouve reculée (1), le Département des Mines exercera les fonctions de contrôleur des charbonnages. Ses ordonnances devront être soumises pour approbation au parlement.

Auprès du Département des Mines, seront institués un certain nombre de conseils consultatifs dont le plus important sera le *Coal Industry Advisory Committee*, composé de 24 membres et d'un président, nommés par le ministre. Ils devront être choisis parmi onze catégories de personnes, que la loi énumère, ayant quelque rapport avec l'industrie du charbon.

La seconde partie de la loi fait une place aux ouvriers dans la gestion : elle dispose que dans chaque mine, où la majorité du personnel en fera la demande, un Comité de Mine pourra être institué sur la base paritaire pour s'occuper des questions de sécurité, d'hygiène, de production et même de salaires. Au-dessus pourront être créés des Comités de Districts, des Bureaux de Région et un Conseil National. Ils auront des fonctions d'ap-

(1) Le *Coal Mines Emergency Act*, voté cinq mois auparavant, avait fixé cette date au 31 Août 1920.

pel et pourront également se saisir des questions identiques à celles traitées par les Conseils de Mines, mais à un degré différent. Les Bureaux de Régions auront cependant des pouvoirs spéciaux : à intervalles fixes ils pourront formuler, selon certains principes posés par le Conseil National, des propositions pour le réajustement des salaires des ouvriers de la région, en tenant compte des bénéfices réalisés par les propriétaires de charbonnages. La loi prévoit encore que le président du Board of Trade pourra investir les Comités de Districts ou les Bureaux de Régions des pouvoirs exercés auparavant par les Conseils de Conciliation ou les conseils institués par la loi de 1912 sur le salaire minimum. A la vérité, elle tend à substituer les conseils qu'elle institue aux Conseils de Conciliation provenant du libre accord des ouvriers et de leurs employeurs ; à faire entrer dans un cadre légal ce mécanisme de fixation des salaires ; à le rendre plus rigide, en rétablissant en quelque sorte l'arbitrage obligatoire ; à faire perdre à la Fédération l'importance qu'elle tient du fait de sa politique de fixation des salaires sur une base nationale.

Enfin, la troisième partie de la loi abroge le *Price of Coal Limitation Act* 1913, à compter du 31 Septembre 1921. Elle prévoit que des mesures pourront être prises par le Board of Trade pour obliger les exploitants d'une région à entreprendre en commun le drainage méthodique de cette région. Elle décide également la création d'un *Miners' Welfare Fund* (1) destiné, comme son nom l'indique, à l'amélioration des conditions d'existence des mineurs. Suivant la recommandation du premier rapport Sankey, ce fonds sera alimenté par un prélèvement de 1 sh. par tonne de charbon extrait.

Le gouvernement ne se faisait pas d'illusions sur le sort qui serait réservé à cette loi par les mineurs. Son article 17 prévoit en effet, le cas où ils refuseraient de coopérer à sa mise

(1) Fonds de bien-être des mineurs.

en application. « si à l'expiration d'une année après le vote de
« cette loi, il apparaît au Board of Trade que le plan prévu par
« la seconde partie de la loi n'a pu fonctionner du fait que ceux
« appelés à élire des représentants aux comités de mine, de
« district, de région et au conseil national ont refusé de se
« prévaloir de ce droit, le Board of Trade fera un rapport sur
« les circonstances. Ce rapport sera déposé devant le Parlement
« et, à l'expiration d'un délai de 30 jours, au cours de la ses-
« sion et à partir de la date du dépôt du rapport, les disposi-
« tions de cette partie de la loi cesseront de produire effet, à
« moins qu'entre-temps une résolution en sens contraire ne
« soit votée par les chambres du Parlement. »

Devant l'hostilité de la Fédération des mineurs, aucune tentative ne fut faite pour donner suite aux dispositions de cette partie II de la loi. On lui demanda bien de désigner des représentants au *Coal Industry Advisory Committee*, mais elle refusa.

Le seul effet de cette loi fut, en somme, de proroger jusqu'au 31 Août 1921 la durée du contrôle.

CHAPITRE IV

QUESTIONS DE PRIX ET DE SALAIRES EN 1920

Après l'échec des tentatives de nationalisation, les questions de salaires revinrent, par la force des choses, au premier plan de la politique de la Fédération. Cependant, la nationalisation, toute reléguée dans l'ombre qu'elle fut, n'en demeurerait pas moins la principale parmi les préoccupations des mineurs. On peut même dire qu'elle les dominait toutes, ainsi que le montre clairement la tactique mise en œuvre. En effet, au cours de l'année 1920, les demandes de relèvement des salaires furent liées à des demandes de baisse de prix du charbon. La Fédération prenait en mains les intérêts du consommateur; elle cherchait à lui démontrer que le prétendu antagonisme entre producteurs et consommateurs n'existe pas et, indirectement, que la nationalisation profiterait à tous deux.

L'augmentation de 2/. consentie sur les recommandations du premier rapport Sankey avait eu pour effet de porter à 136 % la hausse des salaires, par rapport au taux d'avant guerre, tandis que celle du coût de la vie était de 115 %; mais cette augmentation avait été destinée, non seulement à compenser la hausse du coût de la vie (1), mais encore à améliorer le *standard of life* des mineurs. Ceux-ci prétendirent même, par la

(1) Avant cette augmentation, les salaires, on s'en souvient, étaient seulement de 106 % plus élevés qu'avant guerre, et même moins, d'après les mineurs.

suite, qu'elle avait été consentie uniquement pour cette seconde considération.

Aussi bien, lorsqu'en Janvier 1920 l'indice des prix, qui avait eu tendance à fléchir vers le milieu de l'année précédente, commença de nouveau à monter, la Fédération demanda au gouvernement de prendre des mesures pour enrayer cette hausse; sinon, disait-elle, bien qu'elle n'aimât pas le cercle vicieux de la vie chère et des augmentations de salaires corrélatives, elle se verrait dans l'obligation de revendiquer un relèvement des salaires.

Quelques temps auparavant, en raison des bénéfices importants réalisés par l'industrie, et partant, par le Trésor sur le commerce d'exportation de la houille, le gouvernement avait abaissé de 10 % le prix du charbon destiné aux foyers domestiques. La hausse de 6 %, effectuée lors des élections de Swansea et de Bothwell se trouvait, et bien au-delà, compensée.

Prétendant que les bénéfices étaient encore trop considérables, la Fédération demanda au gouvernement d'étendre la mesure aux charbons industriels; ce serait là une première étape vers une diminution du coût de la vie.

M. Lloyd George répondit que le gouvernement ne pouvait renoncer aux recettes que procuraient au Trésor les superbénéfices réalisés par l'industrie; ces derniers provenant uniquement du commerce d'exportation. Il y avait là une bonne affaire exceptionnelle qui ne durerait pas et dont le Trésor seul devait profiter. Du reste, ajoutait le Premier, ces bénéfices n'étaient pas aussi élevés qu'on le croyait et, en outre, ils ne seraient connus exactement qu'à la fin de l'expertise comptable alors en cours.

La discussion fut donc ajournée.

Elle reprit, le 19 Février 1920, à la lumière des conclusions des experts : l'existence de bénéfices fort importants était reconnue; néanmoins, M. Lloyd George maintint son point de vue.

Conformément à ses déclarations antérieures, la Fédération décida alors de réclamer une augmentation de salaires de 3/. par poste pour les adultes et de 1/.6 pour les jeunes gens.

De longues négociations eurent lieu entre l'Exécutif, le Contrôleur et le Premier Ministre. Après plusieurs propositions et contre-propositions, dans le détail desquelles nous n'entrerons pas, le gouvernement fit les offres finales suivantes, au-delà desquelles il était bien décidé à ne pas aller : augmentation de 20 % avec un minimum garanti de 2/. par poste pour les adultes de 1/. pour les jeunes gens de 16 à 18 ans et de 9 d. pour ceux de moins de 16 ans.

Le 29 Mars, la Fédération soumit ces propositions à un référendum ; par 442.000 voix contre 337.000 elles furent acceptées.

En conséquence, l'Exécutif décida, le 15 Avril, d'accepter à son tour les propositions du gouvernement.

Pendant les mois qui suivirent, la hausse du coût de la vie ne fit que s'accroître : tandis qu'en Mars elle était de 130 % au-dessus du niveau de 1914, elle atteignait 152 % en Juillet. Par ailleurs, le 12 Mai 1920, le gouvernement mit en vigueur une nouvelle augmentation des prix de 14/.2 par tonne, pour le charbon destiné aux foyers domestiques, et de 4/.2 pour le charbon industriel, annulant ainsi la réduction de 10/. consentie en Novembre 1919 sur les charbons d'usage domestique.

Jugeant cette augmentation sans fondement et désirant, d'autre part, obtenir pour les mineurs une compensation à la hausse du coût de la vie, la conférence de la Fédération réunie à Leamington du 6 au 9 Juillet, décida, sur la proposition de l'Exécutif, de réclamer :

- 1°) La suppression de l'augmentation de prix du charbon ;
- 2°) Un relèvement de salaires de 2/. par poste pour les adultes.

Ces deux demandes étaient déclarées « indivisibles ».

Par ailleurs, la Conférence de Leamington se prononçait en faveur de la fixation d'un salaire national et donnait instructions à l'Exécutif de faire le nécessaire en ce sens.

Le 15 Juillet, les délégués de la Fédération présentaient les deux demandes indivisibles au contrôleur, mais ils étaient renvoyés au Président du Board of Trade, Sir Robert Horne.

Celui-ci déclarait les deux demandes injustifiées : l'indice du coût de la vie correspondait à celui des salaires ; le consommateur bénéficiait de prix inférieurs à ceux du marché mondial ; les superbénéfices ne devaient aller ni aux ouvriers, ni aux consommateurs, mais au Trésor ; quant à l'augmentation des prix de 14/2, elle avait été effectuée dans le but de permettre à toutes les entreprises de réaliser des bénéfices (1).

Sir Robert Horne laissa pourtant entendre qu'un relèvement des salaires pourrait être accordé si la production était accrue. La baisse du rendement individuel devenait en effet inquiétante et le ministre pensait que des augmentations de salaires liées à l'amélioration de la production agiraient comme un puissant stimulant.

La conférence des mineurs convoquée spécialement à Londres le 12 Août, décida de procéder à un referendum sur la question de savoir si une grève générale devait être déclarée pour faire aboutir les revendications des mineurs. En même temps elle recommandait de voter pour la grève.

Les résultats furent connus le 31 Août : par 845.647 voix contre 238.865, les mineurs s'étaient prononcés en faveur de la grève.

Le même jour la Triple Alliance (2) faisait son entrée en

(1) D'après cette déclaration il était évident que l'augmentation de 14/2 avait pour but de préparer la voie à la cessation du contrôle.

(2) La Triple Alliance résulte d'un accord conclu en 1915 entre trois unions ouvrières, la Fédération des mineurs, celle des cheminots et celle des transports, en vue d'une action commune pour la défense de leurs intérêts. On avait constaté que les grèves soutenues auparavant par l'un de ces trois groupements portaient souvent préjudice aux deux autres : une grève des chemins de fer assez longue pouvait entraîner le chômage des mineurs ou des dockers, et réciproquement. Une action commune déclanchée en temps opportun éviterait cet inconvénient et, du fait de son importance, aurait plus de chance de succès que des grèves séparées.

scène. Une réunion des Exécutifs des trois groupements la composant, savoir celle des mineurs, celle des cheminots (N. U. R.), celle des ouvriers des transports (T. W. U.) décidait d'appuyer les revendications des mineurs, mais ne se prononçait pas pour la grève.

La Fédération des mineurs lança néanmoins les préavis de grève à échéance du 25 Septembre.

Sir Robert Horne proposa alors l'arbitrage en ce qui concerne l'augmentation des salaires, mais la Fédération refusa, notamment parce que les deux demandes, relèvement des salaires et baisse des prix du charbon, avaient été déclarées indivisibles.

Quelques jours après, le congrès des Trade Unions réuni à Portsmouth donnait toute son approbation aux mineurs.

Le 15 Septembre, un fait nouveau se produisit, qui obligea la Fédération à modifier son attitude : les chiffres officiels relatifs à la situation financière de l'industrie venaient d'être publiés et annonçaient, pour l'année, un bénéfice de £ 33 millions seulement, alors qu'on s'attendait à £ 66 millions.

Bien que ces chiffres lui parussent suspects, la Fédération, pour ne pas s'aliéner l'opinion publique, abandonna sa revendication tendant à une baisse des prix du charbon, tout en demandant que la question fut soumise à un Comité d'enquête spécial.

L'indivisibilité des demandes était désormais rompue.

Le 16 Septembre, les négociations reprirent sur cette nouvelle base, avec le président du Board of Trade, mais on aboutit encore à un point mort, chacune des parties restant sur ses positions. Sir Robert Horne offrit de nouveau un relèvement des salaires lié à l'accroissement de la production, mais les mineurs refusèrent en faisant valoir qu'une augmentation de la production ne dépendait pas de leur bonne volonté : les propriétaires de charbonnages, en vue d'une cessation prochaine du contrôle,

préféraient les employer à des travaux de développement plutôt qu'à l'extraction proprement dite.

Le 21 Septembre, la Conférence des mineurs examina de rechef la situation. Après de longs débats, par 105 voix contre 73, elle décida que la grève aurait lieu à la date fixée.

La Conférence plénière de la Triple Alliance se réunit de nouveau, mais les cheminots et les ouvriers des transports, favorables à l'arbitrage proposé par le gouvernement, se prononcèrent contre la grève. La Conférence mixte fut donc ajournée.

La veille de la date fixée, c'est-à-dire le 28 Septembre, une délégation des mineurs vint prévenir le Premier Ministre que la décision de grève tenait toujours pour le lendemain.

M. Lloyd George se rendait parfaitement compte qu'un accord était maintenant impossible entre le gouvernement et les mineurs, aussi conseilla-t-il à ces derniers d'entrer en négociations avec les propriétaires de charbonnages, mais il refusa de s'engager à accepter une recommandation quelconque même émanant des deux parties réunies. Il voulut bien reconnaître, toutefois, qu'une telle recommandation aurait beaucoup de poids.

Les délégués de la Fédération suivirent son conseil et l'échéance des préavis de grève fut prorogée.

« En acceptant, écrit M. Cole, les mineurs avaient tacitement admis, en vue d'arriver à un accord temporaire, que les salaires fussent liés à la production. Mais ils préféraient négocier sur cette base plutôt que de recourir à l'arbitrage proposé par le gouvernement. »

Ces négociations avec les propriétaires de charbonnages ne furent pas plus fructueuses que celles entreprises auparavant avec le gouvernement. Les deux parties étaient bien d'accord sur le principe, mais elles ne pouvaient s'entendre sur les chiffres : tandis que les mineurs revendiquaient une augmentation de 2/ sur la base de la production existante, les exploitants proposaient 1/ à partir de 242 millions de tonnes, 2/ à partir

de 250 millions de tonnes, de 3/. à partir de 260 millions de tonnes, etc...

Le Premier Ministre essaya bien d'intervenir comme médiateur au cours d'une conférence mixte tenue sous sa présidence, mais aucun résultat nouveau ne fut obtenu.

Aussi bien, à la suite d'un nouveau referendum, où les mineurs se prononcèrent, par 635.098 voix contre 181.428, en faveur de la grève, celle-ci fut effectivement déclarée le 16 Octobre.

Elle ne devait, du reste, durer qu'une quinzaine de jours, grâce à une intervention vigoureuse des cheminots : voulant sans doute réparer l'insuccès de la Triple Alliance, leur Fédération déclara, en effet, que si la grève n'était pas réglée avant la fin de la semaine, elle y entrerait à son tour le 24 Octobre.

En présence de cette menace, le gouvernement introduisit devant le Parlement le *Emergency Powers' Bill*, lui conférant des pouvoirs extraordinaires en cas de grève.

Mais, par ailleurs, M. Lloyd George écrivait aux mineurs pour les inviter à causer. La Fédération des Cheminots, de son côté, leur donnait le même conseil.

La Fédération donna suite à cette double invitation, aussi la N. U. R. (2) ajourna-t-elle l'envoi de ses préavis de grève.

Le 28 Octobre, un accord provisoire était signé avec le gouvernement. Il était convenu que l'augmentation de 2/. demandée était octroyée et resterait en vigueur jusqu'en Décembre; les jeunes gens entre 16 et 18 ans recevraient respectivement 1/. et 9 d. Pour que cette augmentation fut maintenue en Janvier, il fallait que l'excédent de la valeur des exportations de charbon du 4^e trimestre 1920, sur le troisième, fut suffisant pour couvrir le montant total du relèvement des salaires. Enfin, à partir du mois de Janvier, toute augmentation ou diminution de production annuelle égale à 4 millions de tonnes et correspondant à

(2) National Union of Railwaymen.

une valeur de £ 288 millions devait entraîner une augmentation ou une diminution des salaires égale à 6 d., 3 d. ou 2 1/4 d. selon l'âge du travailleur (1).

A chacune de ces augmentations, les propriétaires seraient autorisés à conserver, en plus de leur bénéfice standard prévu par le *Coal Mines Emergency Act*, une somme égale à 1/4 de ce standard. En cas de baisse, ils devraient y renoncer. Le gouvernement s'engageait, en outre, à maintenir le prix du charbon exporté à 72/. par tonne.

L'accord n'était que provisoire : des négociations devaient être ouvertes entre les exploitants et leur personnel en vue de la création d'un Comité National des salaires, et dès qu'elles auraient abouti il prendrait fin.

Par 346.504 voix contre 338.045, les mineurs votèrent contre cette convention ; mais, comme les statuts de la Fédération stipulent qu'une majorité des 2/3 est nécessaire pour déclencher une grève ou pour la prolonger, l'Exécutif ordonna, le 3 Novembre, la cessation immédiate de la grève.

Le 5 Novembre, le travail avait repris dans tous les districts. Mais, par le peu d'enthousiasme manifesté par les ouvriers, on pouvait prévoir que les termes de cet accord provisoire ne pourraient servir de base aux négociations pour la conclusion d'une nouvelle convention et qu'il faudrait s'inspirer d'autres principes.

(1) La production annuelle devait être déterminée en multipliant le chiffre de l'extraction hebdomadaire par 50 (on tenait ainsi compte des congés.)

CHAPITRE V

LA FIN DU CONTROLE ET LA GREVE GENERALE DES MINEURS EN 1921

Grâce aux mesures prises pendant la guerre et renforcées dès la signature de l'armistice, le gouvernement britannique avait fait tout son possible, d'une part, pour assurer à ses nationaux, particuliers ou industriels, un ravitaillement suffisant à des prix inférieurs, dans bien des cas, au coût de production; d'autre part, pour exiger des neutres et même de ses alliés les prix les plus élevés possibles. La pénurie du charbon, du fait des dévastations de guerre et de l'activité de l'industrie travaillant à plein rendement, était alors telle sur le continent que les pays étrangers se voyaient obligés de passer par les exigences sans cesse croissantes du gouvernement anglais. Ainsi, le prix moyen des charbons exportés, de 73/.10,52 d pendant le premier trimestre de 1920, passait à 80/.5,99 d pendant le second trimestre et à 87/.0,66 d pendant le troisième. Les 28.862.195 tonnes de charbon, de coke et d'agglomérés exportées en 1920 furent vendues £ 120.319.241, alors que l'année précédente, une quantité de beaucoup supérieure, 38.466.593 tonnes avait donné seulement £ 92.297.685 (1).

Un double avantage résultait de cette politique :

1°) La caisse des bénéfices de l'industrie charbonnière anglaise, partagée entre le Trésor et les exploitants, était alimentée uniquement par l'étranger;

(1) Redmayne, p. 228 et 237.

2°) L'industrie britannique, pourvue de charbon à bon marché, était à même de concurrencer victorieusement les industries étrangères handicapées par les hauts prix du combustible qui leur était ainsi vendu.

En dépit de toutes les prévisions, cette situation se renversa brusquement dès la fin de l'année 1920.

Si l'Angleterre jouit d'une situation prépondérante sur le marché du charbon, elle n'en a cependant pas le monopole : attirés par les hauts prix cotés en Europe, les charbons américains firent bientôt leur apparition dans les ports français, après avoir concurrencé les charbons anglais avec succès sur des marchés plus proches de leur point d'extraction. On vit même décharger à Marseille des charbons provenant du Natal. A la même époque, la Belgique et la France commençaient à recevoir de l'Allemagne les livraisons prescrites par le traité de paix; l'extraction reprenait dans un certain nombre de leurs charbonnages.

Par ailleurs, la production anglaise augmentait notablement : la convention collective de 1920, d'après laquelle les augmentations de salaires étaient liées à l'accroissement de la production, commençait à porter ses fruits. Ainsi, l'extraction qui avant la grève était en moyenne de 4.700.000 tonnes par semaine, atteignait 5.210.000 tonnes pour la semaine prenant fin au 20 novembre et se maintenait à ce niveau pendant les semaines suivantes.

Mais la cause principale du renversement de la situation fut la crise industrielle qui, née au Japon au printemps 1920, gagna les Etats Unis, puis l'Europe.

Sous l'influence combinée de ces divers facteurs : diminution de la demande due à la crise industrielle, accroissement de la production et concurrence des pays étrangers, les prix s'effondrèrent. De Novembre 1920 à Janvier 1921, le charbon gros de bonne qualité tomba en moyenne de 130/. à 65/. Les mesures prises par le gouvernement français contribuèrent à ac-

célérer cette chute : un arrêté du 22 mai 1920, pris pour parer aux effets de la concurrence que se faisaient les acheteurs français sur le marché anglais, où les quantités disponibles étaient limitées, avait opposé des prix *maxima* aux prix *minima* fixés par le gouvernement britannique; dès que la crise commença à se manifester, un arrêté du 10 décembre 1920 abaissa considérablement ces prix maxima au grand émoi des exportateurs de Cardiff qui, étant donné le renversement des rôles, se virent obligés de les accepter. De nouveaux arrêtés furent pris par la suite dans le même sens. (1)

Du moment que l'offre de charbon disponible pour l'exportation était supérieure à la demande, le gouvernement britannique ne pouvait, sans commettre un non sens économique, maintenir des prix minima à l'exportation. Aussi furent-ils supprimés le 1^{er} décembre 1920 par le *Coal Bunkering and Export Prices (Revocation) Order*, 1920. De même que la demande extérieure, la demande intérieure baissa considérablement en Angleterre, car la crise s'y manifestait tout comme ailleurs. Les houillères n'arrivant plus à vendre leur extraction, on ne pouvait plus limiter le tonnage exporté. Par des instructions en date du 28 décembre 1920 et du 10 janvier 1921, le Département des Mines donna pouvoir aux comités locaux d'autoriser toutes les exportations, à la condition que les consommateurs nationaux fussent au préalable servis.

Peu de temps après, le 1^{er} février 1921, comme les prix fixés pour l'intérieur du pays étaient équivalents, sinon supérieurs aux prix d'exportation, le Département du Contrôle supprima la limitation des prix sur le carreau. L'abrogation du *Price of Coal (Limitation) Act*, 1915 prévue pour le 31 août 1921 ne fut pas prononcée; mais, mesure équivalente, on rapporta les ordonnances prises en vertu de ses dispositions.

(1) Des arrêtés des 10, 23, et 30 Novembre poursuivirent le même abaissement des prix en ce qui concerne les charbons américains.

De tout l'édifice de contrôle institué pendant la guerre, une seule pièce subsistait donc : le contrôle financier organisé par le *Coal Mines' Control Agreement (Confirmation) Act*, 1918 et remanié ensuite par le *Coal Mines (Emergency) Act*, 1920. Dans le dernier état de la législation, il était stipulé, on s'en souvient, que tous les bénéfices de l'industrie houillère devraient être mis en commun ; qu'elle conserverait seulement 1/10 des superbénéfices, le reste étant attribué au Trésor, et que l'Etat, par contre, devait lui garantir les 9/10 de son bénéfice d'avant guerre. D'après le *Coal Mines (Emergency) Act*, ce régime devait automatiquement prendre fin au 31 août 1920, mais le *Mining Industry Act* 1920 avait reculé cette date au 31 août 1921.

Lorsque le gouvernement se rendit compte que les bénéfices de l'industrie, auxquels il avait si largement participé, se transformeraient en une perte de £ 15.000.000 environ pour le premier trimestre de 1921, il se hâta, dès le 4 mars, de déposer un projet, le *Coal Mines (Decontrol) Bill*, avançant au 31 du même mois la date de cessation du contrôle, normalement fixée au 31 août 1921.

Le projet fut défendu devant les Communes par le sous-secrétaire d'état aux Mines, M. Bridgeman. « Tout le monde conviendra avec moi, déclara-t-il au cours de son discours, que le contrôle d'une industrie quelconque par le gouvernement est une chose entièrement abominable » (1). Le contrôle des charbonnages, ajoutait-il, ne se justifiait dans l'esprit du gouvernement que par l'écart entre les prix mondiaux et le coût de production ; laissé libre, le commerce d'exportation aurait été tenté d'expédier de grandes quantités de charbon à l'étranger au détriment du pays. Mais maintenant que cet égard n'existe plus, il n'y a pas lieu de maintenir le contrôle. »

En réalité, le gouvernement anticipait la cessation du contrôle pour ne pas être obligé de subventionner l'industrie.

(1) *A thoroughly abominable thing.*

Malgré l'opposition du parti travailliste, sur laquelle nous aurons occasion de revenir, le *Coal Mines (Decontrol) Bill* fut voté à la fin de mars et entra en vigueur le 1^{er} Avril.

Conformément aux dispositions de l'accord provisoire de salaires conclu à la suite de la grève de 1921, une conférence mixte de représentants patronaux et ouvriers se réunit quelque jours après pour élaborer un projet de convention définitive.

Les mineurs avaient obtenu que cette nouvelle convention s'appliquerait à l'ensemble du pays — alors que par le passé les salaires étaient réglés sur une base régionale — et qu'elle instituerait un conseil national des salaires dont les attributions seraient à déterminer.

La Fédération voyait ainsi se réaliser l'un des points de son programme qui lui tenaient le plus à cœur, car sa puissance devait s'en trouver accrue. Dans son esprit, le Conseil national des salaires devait être entièrement substitué aux anciens conseils de conciliation; en leur lieu et place, ils déterminerait les variations des salaires. De tout temps, les propriétaires de charbonnages s'étaient opposés à un pareil mode de fixation des salaires, en faisant valoir que la condition financière des entreprises varie considérablement d'un district à l'autre et que par conséquent ils ne peuvent être déterminés que sur une base régionale. La Fédération répondait qu'elle n'envisageait pas un salaire uniforme pour l'ensemble du pays : le standard, c'est-à-dire le salaire de base, serait déterminé dans chaque région, seules les augmentations ou les réductions auraient lieu sur une base nationale. Elle se rendait cependant compte que certaines entreprises ne pourraient pas supporter de telles augmentations; c'est pourquoi elle complétait son système par un Fonds Commun National (*National Pool*) alimenté par les charbonnages prospères et destiné à subventionner les plus pauvres, dans la mesure où les relèvements de salaires seraient trop lourds pour eux. Là encore elle préconisait le maintien après la guerre d'un des rouages du contrôle.

Si les propriétaires de charbonnages, à la suite de la grève de 1920, avaient consenti à la création d'un conseil national des salaires, c'est qu'ils l'envisageaient avec des attributions toutes différentes de celles prévues par la Fédération. Tandis que celle-ci le substituait entièrement aux conseils de conciliation régionaux, ils en faisaient une sorte de tribunal d'appel, statuant sur les décisions de ces conseils maintenus en fonction. Quant au fonds commun, ils y étaient à plus forte raison hostiles.

Dès le début des négociations, les deux conceptions se heurtèrent et on arriva bientôt à un point mort; néanmoins on décida de passer à la discussion de deux autres questions : la consolidation d'une partie des salaires en un nouveau « standard wage », dit de 1924, et la méthode selon laquelle les variations futures du salaire seraient effectuées.

La consolidation d'une partie du salaire en un nouveau standard s'imposait. Qu'on se rappelle, en effet, les éléments disparates dont il était composé.

Standard wage de 1877, 1879; 1888, 1911 et 1915 selon les districts

Pourcentage

Indemnité de vie chère 3/.

Indemnité Sankey 2.

Augmentation accordée sur les tarifs à la suite de la réduction de la durée du travail.

Augmentation de mars 1920: 20 %, calculés sur le standard augmenté des pourcentages, mais non sur les indemnités de vie chère et l'indemnité Sankey.

Augmentation de novembre 1920: 2/ par poste pour une production de 246 millions de T; 2.6 pour 520 millions de T, etc.

Un hoveur des Galles du Sud pouvait ainsi arriver à se faire, à l'époque, environ 25/ par jour. Quant au salaire moyen, il était de 17/6.

Deux méthodes pouvaient être employées. L'une consistait à additionner tous les éléments du salaire pour, ensuite, les diviser en deux parties dont l'une formerait l'élément stable futur, le nouveau standard, et l'autre l'élément mobile, susceptible de variations en plus ou en moins, selon la situation de l'industrie. Dans l'autre méthode, l'ancienne base des salaires et les augmentations procentuelles seules étaient fondues en un stan-

dard nouveau ; les diverses indemnités de vie chère constituant l'élément mobile.

C'est pour cette seconde méthode que se prononcèrent les mineurs, en admettant que l'opération se fit indépendamment pour chaque région.

Quant aux variations futures des salaires, ils désiraient qu'elles fussent effectuées selon le système des « *flat rate advances* » égales pour toutes les catégories d'ouvriers.

Les patrons, au contraire, consolidaient seulement la moitié du salaire total et voulaient revenir aux variations exprimées sous forme de pourcentages du salaire de base.

Pas plus que sur la question du Conseil National, l'accord ne put se faire.

Un résultat plus satisfaisant devait être obtenu en ce qui concerne le principe des variations futures du salaire. Autrement dit, la question qui se posait était celle de savoir quelle serait, à l'avenir, la relation du salaire aux bénéfices, ou aux prix de vente, ou au coût de production.

Nous avons vu au début du présent ouvrage, que pendant longtemps les variations du salaire, dans l'industrie charbonnière, furent déterminées uniquement d'après les fluctuations des prix de vente, selon un système connu sous le nom « d'échelle mobile ». Puis on se rendit compte que le prix de vente du charbon donne une indication bien imparfaite de la situation de l'industrie, de sa plus ou moins grande capacité à payer des salaires, et l'on adopta un nouveau système, celui des conseils de conciliation : les variations de salaires ne se produisaient plus automatiquement selon un barème rigide, mais elles étaient décidées par des conseils paritaires se réunissant à dates fixes et prenant en considération tous les éléments pouvant extérieurement révéler le mieux la situation de l'industrie. Le système n'était pas encore parfait, car le prix de vente restait le principal élément sur lequel se guidaient les conseils de conciliation.

Lors des négociations qui s'engagèrent à la suite de la grève de 1920, les parties se mirent assez rapidement d'accord pour remplacer le système empirique de participation aux bénéfices, qu'était en somme le système des conseils de conciliation, par un mode de participation plus scientifique.

On convint qu'au standard des salaires additionné de tous les ouvriers devait correspondre un standard des bénéfices dont la proportion serait à déterminer, et que ces deux standards seraient considérés comme des éléments du coût de production. Ils représenteraient la rémunération minimum du travail et du capital. Le surplus des bénéfices, vérifié périodiquement par une expertise conjointe des livres des propriétaires de charbonnages, serait partagé selon une proportion également à déterminer. La part allouée aux salaires serait répartie sous forme de pourcentages ou d'augmentations uniformes ajoutées au standard.

L'accord put être réalisé sur le principe, mais les parties ne parvinrent pas à s'entendre sur la détermination du quantum du standard des profits et de la proportion selon laquelle le surplus des bénéfices devait être partagé.

Il est bien évident que si le système du partage contrôlé des bénéfices constituait un progrès théorique sur l'ancien système des conseils de conciliation, il ne pouvait donner satisfaction aux ouvriers que dans la mesure où les proportions du partage seraient jugées par eux équitables. Il ne pouvait pas aller non plus sans marchandages sur ces proportions.

Vers le mois de Février, l'état des négociations pouvait se résumer ainsi : l'accord s'était fait sur le principe du conseil national, de la consolidation d'une partie des salaires dans chaque district et du partage des bénéfices; mais il n'avait pu être réalisé, ni sur les attributions du conseil, ni sur le montant à consolider, ni enfin sur la proportion du partage des bénéfices.

Néanmoins, le fait que les parties admettaient de la nécessité d'un système de partage équitable était généralement considéré comme un heureux présage. Après marchandages, pensait-on, elles finiraient bien par s'entendre sur les autres points.

Sur ces entrefaites, le 16 Février, le gouvernement rendit publique son intention de mettre une fin anticipée au contrôle.

Le succès des négociations se trouvait par là fort compromis. L'industrie en pertes étant laissée à elle-même, sans garantie de bénéfices, une compression énergique des salaires s'imposait et ce n'est pas dans ces conditions qu'un accord, surtout en ce qui concerne la consolidation des augmentations de vie chère, allait être rendu possible entre les mineurs et leurs employeurs.

Aussi bien, patrons et ouvriers furent-ils d'accord pour protester contre la mesure prise par le gouvernement et l'accuser de rupture de promesse. Tant que la situation de l'industrie avait été brillante, disaient-ils, il s'était montré partisan de la continuation du contrôle, dont le Trésor retirait des sommes importantes, mais maintenant que la situation était complètement renversée et qu'appel allait être fait à la garantie de bénéfices, il préférait rendre brusquement sa liberté à l'industrie, sans ménager une période de transition susceptible d'éviter des répercussions considérables.

Les propriétaires de charbonnages ajoutaient que le gouvernement se trouvait lié à leur égard jusqu'au 31 Août 1921 et que, par conséquent, il devait verser la garantie de bénéfices promise. Ils lui reprochaient également de rejeter sur eux toute l'impopularité qui résulterait du réajustement inévitable des salaires.

Puis, brusquement, l'opposition des propriétaires de charbonnages cessa. Il faut en rechercher la cause dans un accord financier conclu avec le gouvernement et reproduit dans le texte du *Coal Mines (Decontrol) Bill* : il était convenu que les propriétaires recevraient leur bénéfice garanti en entier pour la période prenant fin au 31 Décembre 1920 ; et dans la proportion de 9/10

seulement, pour celle allant du 1^{er} Janvier au 31 Mars 1921. En renonçant à cette garantie de bénéfice pour les cinq mois suivants, et en n'engageant pas la lutte avec le gouvernement, ils obéissaient à un sentiment de prudence : le *Coal Mines Emergency Act* stipulait, en effet, que la garantie de bénéfices serait seulement due au cas où le déficit résulterait d'une ordonnance, d'un règlement ou d'instructions du contrôleur. Or, en l'occurrence, il provenait du cours normal des choses et le gouvernement pouvait en tirer argument. Mieux valait transiger, puisque le ministre y était disposé.

La situation des mineurs, après ce changement dans l'attitude de leurs employeurs, ne peut être mieux exprimée que par ce passage que nous empruntons à l'ouvrage de M. G. D. H. Cole, « *Labour and wages in the Coal Mining Industry* » :

« Le gouvernement fut cause de la situation qui conduisit au conflit; les propriétaires de charbonnages y acquiescèrent. Lorsque le gouvernement eut conclu un arrangement avec leurs employeurs, les mineurs se trouvèrent devant un ultimatum. Ils protestèrent immédiatement et continuèrent à protester contre la cessation du contrôle, mais quand le projet fut voté, ils se trouvèrent face à face avec les propriétaires pour régler de leur mieux la question des salaires, ne disposant à cet effet que de deux semaines, puisque la convention temporaire des salaires prenait fin dans ce délai. »

La cessation du contrôle décidée, les propriétaires étaient bien résolus à revenir à un système où les salaires seraient déterminés dans chaque district.

De leur côté, les ouvriers étaient non moins décidés à faire aboutir leur vieille revendication relative à la création d'un conseil national des salaires et d'un fonds commun. Ils reconnaissaient bien qu'un réajustement des salaires serait nécessaire, mais faisaient valoir que le fonds commun l'empêcherait d'être trop brusque dans certaines régions.

La convention temporaire de Novembre 1920 expirant le 31

Mars, les propriétaires de charbonnages firent savoir aux ouvriers qu'à partir de cette date ils reprendraient toute leur liberté et procéderaient d'autorité aux diminutions de salaires. Ils essayèrent, cependant, d'entrer en négociations avec les unions de district, mais celles-ci, ayant reçu des instructions de la Fédération, ne se prêtèrent pas à la manœuvre.

Vers le 20 Mars, la Fédération des Mineurs et l'Association des propriétaires de charbonnages, chacune de son côté, soumirent leurs dernières propositions au gouvernement.

Le projet ouvrier contenait les principales dispositions ci-après :

- Création d'un Conseil National des salaires à qui seront dévolus les pouvoirs des conseils de conciliation de districts (26 membres ouvriers, 26 membres patronaux et un président indépendant).

- Création d'un fonds de compensation national.

- Le standard de 1921 sera équivalent à celui en vigueur en 1914, accru de toutes les augmentations proportionnelles.

- Les indemnités de guerre, l'indemnité Sankey et autres augmentations fixes seront fondues en une somme qui constituera la partie mobile du salaire.

- Le profit standard correspondant au standard des salaires sera égal à 1/10 de ce standard.

- Le surplus des bénéfices, après déduction des standards des salaires et des profits, sera partagé dans la proportion de 1/10 aux profits et le reste aux salaires.

Quant au projet patronal, voici également ses principales dispositions :

- Les salaires doivent dépendre de la situation financière des entreprises dans chaque district.

- Le standard des salaires de 1921 sera égal à celui en vigueur en 1914, plus les pourcentages de l'époque.

— Toutes les augmentations consenties depuis formeront la marge mobile.

— Le standard des profits sera égal à 17 % de celui des salaires.

— Le surplus des bénéfices sera partagé dans la proportion de 75 % aux ouvriers et 25 % aux propriétaires.

Le gouvernement se déclara opposé à la création d'un fonds commun des salaires car il impliquait la continuation du contrôle auquel on était décidé à mettre fin.

Le 24 Mars, le *Coal Mines (Decontrol) Bill* était voté et, le même jour, on apprenait que, consultés par referendum, les mineurs venaient de se prononcer contre l'abandon de leurs revendications.

Vers la même date, M. Frank Hodges, en leur nom, demandait au gouvernement de venir en aide à l'industrie de façon à lui permettre de traverser la crise. Il rappelait que les ouvriers allaient subir une réduction de salaire de 7. environ par jour, soit en moyenne de 40 à 50 % (1). Dans bien des cas ils se verraient réduits à leur salaire nominal d'avant guerre alors que la hausse du coût de la vie était de 141 %.

Le 30 Mars, Sir Robert Horne reçut l'Exécutif de la Fédération, au Board of Trade, et rejeta purement et simplement la demande de subside, en faisant valoir que si elle était accordée, toutes les autres industries ne tarderaient pas à faire appel au gouvernement.

Le 31 Mars, le contrôle prit fin, et, le même jour, les avis des propriétaires de charbonnages relatifs à la dénonciation des contrats de travail en cours produisirent leur effet. Les mineurs répliquèrent par la cessation du travail. Dans ces conditions,

(1) Le salaire moyen d'un haveur des Galles du Sud était de 17/10 environ, celui des ouvriers payés à la journée de 14/9.

c'est une question encore controversée de savoir s'il y eut en réalité déclarations de grève ou lock out.

Quoi qu'il en soit, la Fédération estima que les avis de dénonciation de contrat étaient en somme des avis de lock out et, comme ils avaient été adressés éaglement aux « safety men », elle retira ceux-ci des fosses, contrairement à sa pratique habituelle. Elle perdait ainsi la sympathie du public.

La veille de l'arrêt du travail dans les charbonnages, les deux autres membres de la Triple Alliance avaient décidé de soutenir les mineurs : non seulement ils voulaient réparer l'échec de novembre 1920, mais ils se sentaient indirectement menacés par la politique des salaires suivie par les patrons. Les cheminots, en particulier, venaient de conclure un accord national de fixation des salaires et ils se rendaient compte, qu'en cas d'échec de la Fédération des Mineurs, une offensive ne tarderait pas à être déclanchée contre eux.

Le conflit menaçant de prendre des proportions inconnues jusqu'alors, le gouvernement eut recours aux mesures de rigueur. Par une proclamation royale du 31 Mars, prise en vertu de l'*Emergency Powers Act*, voté pendant la grève de 1920, il instituait dans le pays un véritable état de siège, *the state of emergency* (1). Pouvoirs lui étaient donnés de prendre possession des usines, des propriétés, des chemins de fer, des navires, etc..., de réquisitionner les produits alimentaires et les fourrages. De nouveaux délits étaient créés, par exemple, celui de « désaffection » à l'égard des forces de Sa Majesté, de la police, des pompiers, et le fait d'entraver la distribution des denrées alimentaires, de l'eau, etc... Par la suite, les réservistes furent rappelés à leur régiment, l'aviation renforcée; un nouveau corps de troupes, le *Defence force*, fut formé; en l'espace de dix jours, il compta 80.000 hommes, mais il est fort douteux qu'on eut pu

(1) Etat de nécessité, par opposition à état de siège.

faire appel à lui, étant donné que des trade unionistes et des mineurs atteints par le chômage s'y engagèrent en grand nombre, pour gagner leur vie.

Dans les premiers jours d'avril, une conférence plénière de délégués de la Triple Alliance décida d'envoyer les ordres de grève pour le 12 à minuit. Cependant, des négociations avaient eu lieu entre le gouvernement et les mineurs; ceux-ci, à la demande de leurs alliés qui ne montraient pas grand enthousiasme en faveur de la grève, consentirent à renvoyer les ouvriers des pompes et autres « *safety men* » à leur travail.

Le gouvernement s'interposa encore en médiateur pendant les jours qui suivirent, mais sans succès. Devant l'échec des négociations, la Triple Alliance fixa au 15 avril la date de son entrée en grève.

Au jour prévu, un véritable coup de théâtre se produisit :

Un groupe influent de membres de la Coalition, estimant que le gouvernement n'avait pas agi de son mieux dans le conflit, avait invité patrons et ouvriers à venir s'expliquer devant lui. L'invitation avait été acceptée : le 14 avril, M. Evan Williams, président de la *Mining Association*, exposait le point de vue patronal; puis dans la soirée, M. Frank Hodges, le secrétaire de la Fédération, parlait au nom des mineurs. Interrogé par les uns et les autres, M. Hodges s'entendit poser la question suivante : « Supposez qu'il vous soit proposé de conclure un accord temporaire, en vertu duquel les salaires ne tomberont pas au-dessous du coût de la vie. Quelle serait dans ce cas votre attitude ? » Il répondit que toute offre de ce genre, venant d'une source autorisée, serait prise en sérieuse considération.

Toujours diplomate, M. Lloyd George saisit cette occasion de renouer les négociations et il adressa à M. Frank Hodges la lettre suivante : (1)

(1) G.D.H. Cole *Labour and wages in the British Coal Mining Industry*, p. 212.

« Cher Monsieur Hodges,

« Plusieurs députés, présents à votre réunion d'hier au soir à la
« Chambre des Communes, m'ont rapporté le sens de vos offres finales.
« Ils ne se souvenaient pas exactement des termes employés par vous,
« mais l'impression générale laissée dans leurs esprits est que vous êtes
« maintenant disposés à discuter avec les propriétaires de charbonnages
« la question des salaires, sans soulever le point controversé du fonds
« commun et sans préjudice de négociations ultérieures à ce sujet.

« Si c'est là l'expression de votre pensée, je vous invite, ainsi que
« vos collègues, à rencontrer les propriétaires au Board of Trade à 11 h.
« ce matin pour examiner la meilleure méthode en vue de régler la
« question.

« Sincèrement votre

Signé : D. LLOYD GEORGE.

L'Exécutif de la Fédération répondit aussitôt qu'elle maintenait ses revendications relatives au conseil national des salaires et au fonds commun. M. Hodges offrit sa démission, mais sur la demande unanime de ses collègues, il la retira.

Cet incident eut une influence considérable sur les deux autres groupes de la Fédération, entrés plutôt à contre cœur dans le conflit. Apprenant que des dissentiments s'étaient manifestés parmi l'état major des mineurs, ils essayèrent immédiatement de persuader leurs alliés d'accepter les offres du gouvernement.

Ils ne furent pas écoutés; aussi, dans l'après-midi du 15, désormais connu dans les milieux miniers sous le nom de « *Black Friday* » (vendredi noir), M. J. H. Thomas, président de la Fédération des cheminots, annonça que la grève n'aurait pas lieu.

La Triple Alliance sur laquelle de vastes espoirs avaient été fondés faisait fiasco.

Les mineurs restaient donc seuls contre les propriétaires de charbonnages et le gouvernement. Une grève en pleine période de crise ayant peu de chance d'aboutir, leur résistance était vouée à un échec.

Ils s'y entêtèrent néanmoins pendant près de trois mois.

Peu de temps après le « vendredi noir », les conférences de la Fédération des cheminots et celle des ouvriers des transports approuvèrent l'attitude prise par leur exécutif. Néanmoins, elles décidèrent d'aider les mineurs dans la mesure du possible : l'em-

bargo fut décidé sur les charbons provenant de l'étranger ou des stocks accumulés sur le carreau des mines ; c'est-à-dire que les deux unions dont il s'agit, interdirent à leurs membres d'aider au transport de ce charbon. Les compagnies réagirent avec vigueur ; des révocations nombreuses eurent lieu et finalement l'embargo cessa.

La Fédération Internationale des Mineurs de son côté déclina de s'opposer aux exportations de charbons destinés à l'Angleterre, mais ses ordres ne furent pas observés dans tous les pays. Il est vrai qu'en Angleterre même, la *National Sailors and Firemen Union*, présidée par M. Havelock Wilson, ne se soumettait pas à ceux de sa Fédération.

Le 22 avril, les négociations reprirent sous l'égide du gouvernement, mais aucun résultat positif ne put encore être obtenu. M. Lloyd George offrit alors un subside de £ 10.000.000 afin de ménager une période de transition dans la baisse des salaires. (1)

La conférence des mineurs rejeta cette nouvelle proposition. Le 4 juin l'offre de subside devint caduque.

Vers le début de juin, le crédit consenti par les détaillants et surtout les coopératives, grâce auquel les mineurs avaient pu prolonger leur lutte, devint difficile. Il fallut songer à accepter les offres patronales, mais auparavant la Fédération fit une dernière tentative : elle essaya de grouper pour une action commune un certain nombre d'autres trade unions également en lutte avec les employeurs au sujet de la réduction des salaires, mais elle échoua.

En conséquence, l'Exécutif se résigna, le 24 juin, à entrer en pourparlers avec les propriétaires de charbonnages. Les négociations furent rapidement menées, le gouvernement consentant

(1) Baisse de 3/4 en Mai, de 3/6 en Juin. Le reste des £ 10.000.000 serait réparti entre les mois de Juillet et d'Août dans la proportion de 2/3 au premier mois et de 1/3 au second.

de nouveau à accorder le subside de £ 10.000.000 et le 1^{er} juillet un accord définitif fut soumis à un referendum des mineurs.

Par 832.000 voix contre 105.000, ils acceptèrent.

Le travail reprit aussitôt dans tous les districts et le *state of emergency* prit fin.

La Convention des salaires de 1921

Elle marque la défaite des mineurs, sauf sur des points de détail et sur le taux de partage des bénéfices qui donna lieu à une transaction; ils se virent obligés d'accepter toutes les offres patronales. Cette défaite cependant n'est que relative, car le système institué est en progrès sérieux sur celui autrefois en vigueur; l'avantage, il est vrai, aurait pu être obtenu sans une grève de trois mois.

Voici dans les grandes lignes quelle est la teneur de cet accord conclu pour un an :

1°) Un conseil national des salaires est bien institué, mais il n'est qu'une sorte de tribunal d'appel devant lequel les décisions des conseils de districts pourront être portées.

2°) Dans chaque district, les charbonnages doivent adresser périodiquement au conseil de conciliation un compte rendu détaillé de leurs résultats financiers. Ces résultats sont vérifiés par une commission mixte d'expertise, puis additionnés. Les bénéfices d'un exercice servent à déterminer le taux des salaires pendant l'exercice suivant.

3°) Le standard des salaires sera égal au standard existant, dans chaque district, au 31 mars, plus les pourcentages existant en juillet 1914.

4°) Le standard des bénéfices sera égal à 17 % de celui des salaires.

5°) Après déduction du standard des salaires, de celui des bénéfices et des autres frais de production, le profit restant sera réparti dans la proportion de 83 % aux salaires et de 17 % aux bénéfices.

6°) Ces 83 % des bénéfices restants seront ajoutés au standard des salaires sous forme de pourcentage.

7°) Dans aucun cas, les salaires ne pourront tomber au-dessous du standard augmenté de 20 %.

8°) Si le taux des salaires ne procure pas aux ouvriers payés à la journée un « *subsistence wage* », des allocations spéciales pourront leur être accordées.

9°) Si au cours d'un exercice, les bénéfices, après déduction du standard des salaires et des autres frais de production, sont insuffisants pour payer le standard des profits, le déficit sera réparti sur l'exercice suivant et prélevé par préférence sur le surplus des bénéfices de cet exercice.

Remarquons que l'addition des résultats financiers se fait seulement sur le papier, pour déterminer le montant des variations des salaires, et qu'il n'est rien créé de semblable à un fonds commun.

L'accord ne devait entrer en vigueur qu'à l'expiration d'une période de transition de trois mois. Au cours de cette période, le subside du gouvernement fut employé à éviter une baisse trop brusque des salaires; ceux-ci ne devaient pas être réduits de plus de 2/. par poste en juillet, de plus de 2/.6 en août et de 3/. en septembre. De leur côté, les propriétaires de charbonnages renonçaient, pendant trois mois, au surplus des bénéfices prévus par l'accord.

A la fin de la période transitoire, sur les £ 10.000.000 mises à la disposition de l'industrie par le gouvernement, 7.000.000 avaient été utilisées. Les ouvriers demandèrent alors aux propriétaires de charbonnages de se joindre à eux, pour demander au Premier Ministre que les £ 3.000.000 restant fussent employées à maintenir le taux des salaires en octobre. De peur, probablement, qu'on leur demandât d'abandonner leurs bénéfices de ce mois, ils refusèrent.

Les ouvriers firent donc la demande seuls, mais M. Loyd George la repoussa.

Nous avons vu que la Fédération des Mineurs avait refusé de coopérer à la mise en application de la partie II de la loi minière de 1920 (*Mining Industry Act*), parce qu'elle tendait à réintroduire le système de détermination des salaires par district.

La partie étant maintenant perdue sur ce point, elle estima, au mois de juillet 1920, qu'il y aurait quelques avantages à accepter la loi et, en conséquence, elle donna instructions aux associations de districts de collaborer à sa mise en application.

Elle avait compté sans les propriétaires de charbonnages : suivant une évolution inverse de celle des mineurs, ceux-ci étaient maintenant opposés à la loi de 1920, sous prétexte que tous les organismes prévus par elle venaient d'être institués par la convention de salaires de 1921.

Ils refusèrent de nommer des représentants à ces conseils, et, à l'expiration du délai d'un an prévu, la partie II de cette loi devint caduque, malgré les efforts du Labour Party au Parlement.

CHAPITRE VI

LE CABINET MAC DONALD DE 1924 ET LA NATIONALISATION DES MINES

Le contrôle gouvernemental des mines de charbon pendant la guerre avait fait naître de vastes espoirs, en vue de la réorganisation rationnelle de l'industrie : les uns réclamaient la nationalisation et étaient prêts à entrer en lutte pour l'obtenir ; d'autres, des techniciens surtout, soucieux de pallier aux défauts d'un régime de production anarchique, mais peu enclins à la nationalisation, sous quelque forme que ce fût, préconisaient un système de concentration obligatoire des entreprises dans chaque district, la création de vastes trusts capitalistes ; il ne tenaient peut-être pas suffisamment compte du tempérament de leurs concitoyens, aussi n'est-il pas étonnant que M. Loyd George qui, tout d'abord, s'était prononcé en ce sens ait rapidement battu en retraite.

Au cours du précédent chapitre, nous avons vu comment la crise soudaine de 1921 mit une fin à tous ces espoirs. Nous avons vu aussi que les mineurs ne furent pas plus heureux dans leur lutte pour la détermination des variations des salaires sur une base nationale et la création d'un fonds de compensation.

De ces sept années de guerre et d'après guerre, de cette expérience de contrôle, de tous les travaux et de tous les projets des multiples commissions d'enquête, il ne résultait, somme toute, en 1921, que des progrès peu importants : la création d'un Ministère des Mines assisté d'un conseil consultatif ; un système de partage des bénéfices, plus satisfaisant que l'ancien mode de

détermination des salaires; enfin, la constitution du *Miners Welfare Fund*, destiné à améliorer les conditions de vie des ouvriers.

Nous nous proposons maintenant, pour terminer cette étude, de passer rapidement en revue les événements qui se sont déroulés depuis lors, notamment la tentative de nationalisation faite sous le cabinet Mac Donald en 1924.

Du fait de la crise industrielle et surtout de la grève générale des mineurs soutenue pendant trois mois, la production houillère de l'année 1921 tomba à 163.300.000 T. et ses exportations à 26.300.000 T, tandis qu'en 1913 ces deux chiffres étaient respectivement de 287.400.000 T. et de 76.700.000 T.

Pendant les années suivantes, la situation s'améliora progressivement, ainsi qu'en témoignent les chiffres ci-après : en 1922, la production remontait à 249.600.000 T., en 1923 à 276.000.000 T. (1) et en 1924 à 269.000.000 T. Quant aux exportations, elles étaient pour ces années, respectivement de 67.900.000 T., 84.600.000 T. (1) et de 64.400.000 T.

Actuellement, la prospérité d'avant guerre est loin d'être retrouvée : l'effectif des chômeurs est encore de 8 à 9 %; certaines mines ont réduit leur temps d'extraction; d'autres ont complètement fermé. La crise est loin de finir et nous verrons même plus loin qu'elle menace de s'aggraver.

Au cours des années 1922 et 1923, aucun événement ne méritait d'être signalé dans l'histoire de l'industrie charbonnière anglaise, si ce n'est une nouvelle loi votée au mois de juillet 1923, le *Mines' (Working Facilities and Support) Act*, 1923.

Elle s'inspire des recommandations du Comité d'Acquisition

(1) Si le chiffre de la production en 1923, et surtout celui des exportations, ont augmenté dans de telles proportions par rapport à ceux de l'année précédente, et même, en ce qui concerne les exportations, par rapport à celui de 1913, la cause doit en être recherchée dans la résistance passive des Allemands dans le Bassin de la Ruhr. Les consommateurs français et même allemands se virent obligés d'importer de grandes quantités de charbons anglais.

et d'Evaluation de la terre et cherche à supprimer les défauts les plus criants du régime de propriété individuelle des gisements, sans toutefois l'atteindre dans son principe. Comme toujours, en matière de propriété foncière, le législateur anglais s'est montré d'une extrême timidité : il a simplement accordé au Board of Trade, assisté, dans certains cas, de la Commission des Chemins de fer et des Canaux, (*Railway and Canal Commission*), le droit de consentir des baux miniers et autres droits accessoires, au lieu et place des propriétaires trop exigeants ou inconnus, ou encore quand il s'agit de gisements situés sous des tenures en copyhold, ou de petites parcelles. La loi contient également certaines dispositions au sujet des gisements situés sous les lignes de chemin de fer, — les compagnies pourront s'opposer à leur exploitation — et en matière de soutien : si un propriétaire de bâtiments, désireux d'acquérir le droit au soutien, se heurte à des conditions exorbitantes du propriétaire du tréfonds, il pourra également s'adresser au Board of Trade pour obtenir ce droit. Dans tous les cas une juste indemnité sera due.

A la fin de 1923, le parti travailliste arriva pour la première fois au pouvoir. La question de la nationalisation devait donc logiquement redevenir d'actualité. Etant donné la situation parlementaire du cabinet Mac Donald et l'appui précaire que lui accordaient les libéraux, elle fut surtout pour lui une cause d'embarras : il lui était impossible d'entreprendre cette réforme sans renoncer à son existence ministérielle qu'il désirait conserver pour faire aboutir sa politique extérieure ; par ailleurs, vis-à-vis du monde ouvrier, il lui était difficile d'abandonner, même en apparence, l'un des points essentiels de son programme, le fond de sa doctrine.

Le parti travailliste se rendit compte de cette situation délicate, mais comme la question de la nationalisation n'avait jamais été discutée au Parlement, il décida d'accomplir un geste purement symbolique qui marquerait une étape dans cette voie.

Reprenant le projet élaboré par Sir Henry Slessor, autrefois

conseiller juridique de la Fédération et alors Solicitor General dans le Cabinet, il le faisait déposer sur le bureau de la Chambre des Communes par M. George Hall, soutenu par onze de ses collègues, entre autres M. Frank Hodges, Lord Civil de l'Amirauté et M. Robert Smillie.

En déposant ce projet et non celui du Juge Sankey, qui normalement aurait eu plus de chances d'aboutir, le Labour Party désirait affirmer nettement sa doctrine.

Nous ne reviendrons pas sur l'exposé de ce plan de nationalisation déjà étudié dans un précédent chapitre.

Le 16 mai 1924, la proposition vint en seconde lecture devant les Communes et à cette occasion un long débat eut lieu.

Au cours de cette séance de pure forme, aucun argument nouveau ne fut apporté pour ou contre la nationalisation. (1) La proposition fut défendue par son auteur M. George Hall. Le sous-secrétaire d'Etat lui apporta l'appui du gouvernement, en recommanda l'adoption à la Chambre, en faisant toutefois remarquer qu'il s'agissait là d'une simple proposition de loi et non d'un projet proprement dit : la responsabilité du gouvernement ne pouvait s'en trouver engagée. M. Lloyd George prit ensuite la parole et porta à la proposition travailliste les coups les plus décisifs : il s'attacha d'abord à démontrer qu'elle n'avait rien de commun avec les recommandations Sankey ; qu'il ne s'agissait pas en réalité de nationalisation, mais d'un plan de socialisation tout différent, car l'Etat ne se trouvait même pas sur pied d'égalité avec les mineurs dans la direction de l'industrie. Le projet prévoyait bien que l'Etat de la Fédération auraient chacun 10 représentants au sein du Conseil Minier composé de 20 membres, mais comme la Fédération groupe seulement 800.000 mineurs, environ, sur 1.200.000, l'Etat se ver-

(1) Citons cependant cet argument invoqué en faveur de la nationalisation par M. George Hall : tandis que le salaire moyen d'un mineur était de £ 2.8/ par semaine, le profit retiré du travail d'un ouvrier par l'exploitant était de 8/7 par semaine, les propriétaires de gisements obtenant en plus 2/11.

rait obligé d'accorder un ou plusieurs de ses sièges aux ouvriers non représentés, ainsi qu'aux techniciens de l'industrie. L'équilibre serait rompu au détriment de la communauté nationale.

La force apparente de l'argument était grande. En réalité, le projet rendait l'adhésion à la Fédération pratiquement obligatoire, ce à quoi tend du reste la politique actuelle des trade unions. Ce n'est donc pas sur ce point que des inconvénients se seraient manifestés. La dualité de responsabilité du Ministre devant la Chambre et devant le Conseil Minier, que M. Lloyd George ne manqua pas de faire ressortir, était beaucoup plus grave.

Le ministre de la marine, M. Hodges, réfuta quelques-uns des arguments de M. Lloyd George.

Quant au chef du gouvernement, M. Mac Donald et l'auteur du projet Sir Henry Slessor, ils s'abstinrent d'intervenir.

Par 263 voix contre 168, la seconde lecture de la proposition fut ajournée à 6 mois, c'est-à-dire, de fait, sine die, car depuis lors le cabinet travailliste a été remplacé par un gouvernement conservateur.

Tandis que se déroulait au Parlement cette lutte fictive, la Fédération tentait d'obtenir une révision du taux de partage des bénéfices prévu par la convention collective de 1921. Celle-ci avait été prorogée d'année en année et venait à expiration le 1^{er} juin 1924.

Le 17 janvier 1924, la Fédération adressait à l'Association Minière un préavis de trois mois pour la dénonciation de la dite convention.

Les propriétaires de charbonnages lui firent des propositions, mais elle les repoussa. Le conflit menaçant de s'aggraver, le sous-secrétaire d'Etat aux mines intervint en nommant une commission d'enquête.

En juin, une nouvelle convention conforme aux recommandations de la commission fut signée. Dans une large mesure, elle

donne satisfaction aux ouvriers : le standard des profits est porté à 15 % de celui des salaires au lieu de 17 % ; le surplus des bénéfices est partagé dans la proportion de 88 % aux salaires et 12 % aux propriétaires au lieu de 83 % et 17 % ; enfin, le minimum du salaire est porté à 33,1/2 % — au lieu de 20 % — au-dessus du standard.

Quel sera l'organisation future de l'industrie charbonnière anglaise ? Le régime individualiste de propriété des gisements et de l'exploitation subsitera-t-il encore longtemps ? Il est difficile de le prévoir. L'on peut toutefois envisager dès maintenant, d'après les informations parues dans les journaux de la première quinzaine de janvier 1925 (1) des événements relativement proches : il est fort probable que l'industrie charbonnière de l'Angleterre non encore relevée de l'effondrement de 1921, entrera bientôt dans une nouvelle période de crise. On annonce, en effet, que la concurrence allemande commence à se faire sentir (2) et que d'importants contrats, autrefois confiés aux houillères britanniques, ont été passés par des groupements français, ainsi que par des compagnies de chemin de fer italiennes et suédoises, avec des charbonnages allemands.

Cette information n'est pas de nature à nous surprendre : l'Allemagne au cours de la période d'inflation a pu moderniser l'outillage de son industrie ; la durée de la journée de travail y est plus longue que dans les autres pays, les charbonnages y sont depuis longtemps groupés et en retirent tous les avantages d'une production collective. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, qu'elle produise à des prix inférieurs à ceux de l'Angleterre et qu'elle la concurrence sur bien des marchés.

Quelle sera l'attitude de la Grande Bretagne en présence

(1) *L'Information* des 13 et 14 Janvier 1925.

(2) Malgré la perte du bassin de la Sarre et de celui de Haute-Silésie, la production allemande atteindrait presque son niveau d'avant guerre.

de ce danger qui menace la base de toute sa puissance industrielle ? Il est probable — les journaux l'annoncent déjà — que nous assisterons, d'ici peu, à une initiative patronale contre la convention collective de 1924, dont l'échéance arrive le 30 juin 1925 et contre la journée de 7 heures, en vue de réduire le coût d'extraction.

Comment la Fédération réagira-t-elle ? Engagera-t-elle de nouveau la lutte pour la nationalisation considérée par elle comme le seul remède efficace à la situation actuelle. Dans ce cas, le gouvernement reviendra-t-il au projet Duckham ? Autant d'inconnu que nos moyens d'investigation ne nous permettent pas de résoudre.

Paris, le 14 Janvier 1925.

Vu : Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu : Le Président de la Thèse,

E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	5
INTRODUCTION	7

PREMIÈRE PARTIE

L'INDUSTRIE DU CHARBON AVANT LA GUERRE	13
CHAPITRE I. — Le régime des mines	13
Section I. — Aperçu sur le régime anglais de la propriété foncière	14
Section II. — Droits des divers occupants du sol sur le sous-sol	21
Section III. — Le bail minier	24
Section IV. — Rapports des exploitants avec les propriétaires de la surface	31
CHAPITRE II. — La législation protectrice des ouvriers mineurs	33
CHAPITRE III. — Les exploitants et leur personnel	41
Section I. — Organisation patronale	41
Section II. — Organisation ouvrière	44
Section III. — Fixation des salaires	49

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTROLE GOUVERNEMENTAL PENDANT LA GUERRE	63
TITRE I. — LA PÉRIODE DE PRÉ-CONTROLE	65
CHAPITRE I. — Organisation du contrôle	65
CHAPITRE II. — Mesures prises en vue d'augmenter la production	81
CHAPITRE III. — Les exportations	91
CHAPITRE IV. — Les économies	103
CHAPITRE V. — La question des salaires. La grève des Galles du Sud	107

TITRE II. — LA PÉRIODE DE CONTROLE PROPREMENT DIT	117
CHAPITRE I. — Mainmise complète de l'Etat sur la direction des charbonnages. Le Coal Mines Control Agreement	117
CHAPITRE II. — Réorganisation des transports de charbon	129
CHAPITRE III. — Rationnement et taxation des prix de détail	135
CHAPITRE IV. — Production	145
CHAPITRE V. — Salaires	153
CHAPITRE VI. — Les comités institués pour l'examen des mesures à prendre après la guerre	159
 TROISIÈME PARTIE	
LE RETOUR A LA LIBERTÉ	
ET LE PROBLÈME DE LA NATIONALISATION	167
CHAPITRE I. — Premières mesures tendant à la suppression du contrôle	167
CHAPITRE II. — L'agitation ouvrière après l'armistice. La Commission de l'industrie du charbon (Commission Sankey). Sa première série de rapports et leur application	175
CHAPITRE III. — Le problème de la nationalisation	193
Section I. — La thèse des partisans de la nationalisation	195
Section II. — La défense des propriétaires de charbonnages	213
Section III. — Les rapports de la commission Sankey	218
Section IV. — La politique du gouvernement à l'égard des recommandations de la commission	228
CHAPITRE IV. — Questions de prix et de salaires en 1920	239
CHAPITRE V. — La fin du contrôle et la grève générale des mineurs en 1921	247
CHAPITRE VI. — Le cabinet Mac Donald et la nationalisation en 1924	267

